

משרד הביטחון

פעולות ביקורת

באגף התקציבים ובאגף הכספים נערכה ביקורת על פעולות הקשורות בתהליך ההכנה והאישור של התקציב, רישום של הוצאות והכנסות, סדרי התחשבות עם ספקים ותכנון וביצוע ההוצאה בכמה תחומי פעולה שבתקציב. נערכה ביקורת על הקרן ועל האגודה לביטחון ישראל.

ביחידה למחקר ופיתוח של מערכת הביטחון, במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) ובתעשייה האווירית נבדקה תכנית פיתוח וייצור של מוצר.

במנה"ר נבדקו ההתקשרויות של המשרד עם התעשייה האווירית בדבר ייצור של ציוד לחימה; עבודות שיפוץ והסבה של מטוסי הדרכה; רכישת מטוסי סיור וייצור והסבה של מיכללים.

עוד נבדקו במנה"ר הזמנות שנמסרו למפעלי תעשייה בארץ: ייצור ואספקה של ציוד אלקטרוני; מוצרי מתכת; מכשירי בקרה; והזמנות להרכבה של ציוד הרמה וחילוץ.

באגף בינוי ונכסים ובשתי לשכות של האגף נערכה ביקורת על מסירת עבודות תשתית בקשר עם פעולות, רמון; נבדקה ההתחשבות עם כמה קבלנים שביצעו עבודות אלה.

נבדקו סדרי האחזקה של ציוד קשר במערך מל"ח והפיקוח על מלאי הציוד.

נבדק ארגון של יחידות ריתוק משקי וזימונם לשירות פעיל של חיילי מילואים בחלק מהיחידות.

הביקורת סקרה התפתחויות בתחום פיתוח וייצור של מוצרים ביטחוניים עבור גורמים שונים.

תשלום דמי אחסנה ודמי שהייה

נבדקו 53 תיקים של משלוחי יבוא, שהגיעו ארצה בשנים 1978 ו-1979 והושהו בנמלים מ-24 ימים ועד יותר משנה.

המשרד משלם לרשות הנמלים דמי אחסנה בעד מטענים שלא שוחררו מהנמל תוך שלושה או שישה ימים מיום פריקת האונייה, לפי סוג המטען; למובילים משלם המשרד דמי שהייה, במטבע חוץ, בעד השהיית החזרתן של מכולות, שבהן נארוזו המטענים. בעד אחסנת המטענים, שתיקיהם נבדקו, שילם המשרד כ-2 מיליון ל"י לרשות הנמלים וכ-1.26 מיליון ל"י למובילים. רק לגבי חלק מהמטענים ניתן למצוא הסבר מניח את הדעת לאי הוצאתם מהנמל.

כ-1.5 מיליון ל"י וכ-25,000 \$ שולמו בעד אחסנה והשהייה של מכולות, שהכילו מדפים למחסן שהוקם בשביל חיל האוויר. המפקח בנמל היפנה את תשומת לב החיל לצורך לפנות את המכולות, אולם הן לא פונו במועד.

בשבעה מהתיקים שנבדקו נמצאו טעויות בחישוב דמי האחסנה והשהייה, ובעקבות הביקורת גבה המשרד כ-123,000 ל"י.

תקציב הביטחון וביצועו

בחודשים נובמבר ודצמבר 1980 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף התקציבים ובאגף הכספים של משרד הביטחון על הכנת תקציב הביטחון ועל פעולות בתחום ביצוע התקציב לשנת הכספים 1979. הבדיקה הייתה מסורגת ונערכה על פי הרישומים בספרי המשרד ועל פי הדו"ח הכספי שלו לאותה שנה. נבדקו פעולות הקשורות בתהליך ההכנה והאישור של התקציב, רישום של הוצאות והכנסות, סדרי התחשבות עם ספקים ותכנון וביצוע ההוצאה בכמה תחומי פעולה שבתקציב. בדיקת השלמה נערכה באגף התקציבים של משרד האוצר.

תכנון תקציב הביטחון ואישורו

בתחילתה של כל שנת כספים ניגש אגף התקציבים במשרד הביטחון (להלן — את"ק) לסיכום צורכי התקציב של מערכת הביטחון לשנת הכספים הבאה. לשם כך הוא מרכז מידע על התחייבויות שמערכת הביטחון קיבלה על עצמה בעבר ותקבל על עצמה בשנה השוטפת ועל המשמעות הכספית של ביצוע התכניות הרב-שנתיות שאושרו בהחלטות של הדרג המדיני ובתוך המערכת. את"ק מציג את ריכוז הצרכים התקציביים במיתאר תקציבי ראשוני, תוך השוואה לתקציב של השנה השוטפת ופירוט השינויים העיקריים, ותוך הדגשת המשמעויות העיקריות. את"ק מביא את המיתאר לידיעת אגף התקציבים במשרד האוצר לצורך עדכון הדדי על מגמות תקציב הביטחון ותקציב המדינה.

על סמך המידע שריכוז את"ק ומגמות של משרד האוצר, מכריע שר הביטחון, לאחר התייעצות עם הרמטכ"ל ועם הנהלת המשרד, על סכום התקציב שלדעת מערכת הביטחון דרוש לה לשנת הכספים הבאה. בדרך כלל, לקראת דצמבר בכל שנה, מסכמים שר הביטחון ושר האוצר את סכום התקציב שמוצע לאשרו למשרד הביטחון, במסגרת הצעת התקציב המוגשת לאישור הממשלה.

אחרי שהממשלה אישרה את הסכום שהיא תציע לכלול בתקציב המדינה כהוצאה לביטחון, מכין את"ק, בתיאום עם יחידות מערכת הביטחון, הצעת תקציב מפורטת, המתאימה לסכום הכולל שאושר. אחרי שהממשלה מגישה לאישור הכנסת את הצעת התקציב המדינה לשנה הבאה, ובתוכה הצעת הסכום הכולל של תקציב הביטחון, מעביר משרד הביטחון, באמצעות משרד האוצר, לאישור הוועדה המשותפת של ועדת הכספים ושל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן הוועדה המשותפת) את ההצעה המפורטת של תקציב הביטחון.

בשנות הכספים 1979 ו-1980, גם אחרי שהכנסת אישרה את גודל תקציב הביטחון, הוכנסו בו שינויים רבים במשך השנה, הן בדרך של שינוי סכומו הכולל והן על ידי העברות מסעף לסעיף בתוכו.

לשינויים הניכרים, שחלו בתקציב הביטחון במשך כל אחת משתי שנות הכספים, היו שני גורמים עיקריים: האחד — החלטות של הממשלה לקצץ מתקציב הביטחון או להוסיף לו; השני — האינפלציה. היות ששיעור האינפלציה היה גדול בהרבה מכפי שנקלח בחשבון בהנחיות משרד האוצר לתכנון התקציב, מידת הפיצוי למערכת הביטחון על התייקרויות ומועד נתינתו השפיעו מאד על גודלו הריאלי של התקציב*.

פרטי השינויים לעומת התקציב המקורי נדונו במשך השנה בין את"ק ואגף התקציבים במשרד האוצר. משרד הביטחון הסביר, שבמהלך הדיון על תקציב הביטחון בוועדת משנה של הוועדה המשותפת, הובא גם דיווח על ההתפתחויות בתקציב. לקראת סוף שנת הכספים נקבעו השינויים באופן פורמאלי: הכנסת אישרה תקציב נוסף שהממשלה הגישה לה, והוועדה המשותפת אישרה בקשות לשינויים בפרטי תקציב הביטחון שהגישו לאישורה, כדרוש, משרד האוצר ומשרד הביטחון.

תקציב הביטחון לשנת הכספים 1979

תקציב הביטחון לשנת הכספים 1978, שאושר בכנסת במסגרת חוק התקציב לשנת הכספים 1978, התשל"ח—1978, במאסר 1978, היה 52.9 מיליארד ל"י, מזה 28,640 מיליון ל"י להוצאה בל"י והשאר — תקצוב בל"י של הוצאות במטבע חוץ בסך 1,329 מיליון \$ (1,135 מיליון \$ להוצאה בארה"ב, במסגרת הסיוע של ממשלת ארה"ב; ו-194 מיליון \$ להוצאה "חופשית"). בדצמבר 1978 הוגדל תקציב הביטחון, במסגרת חוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1978, ב-6,415 מיליון ל"י, מזה 2,725 מיליון ל"י תוספת להוצאה המקומית, רובה לצורך כיסוי התייקרויות, והשאר לכיסוי שינויים בשער החליפין.

בחודשים אפריל—דצמבר 1978 התנהלו דיונים, כמקובל, בתוך מערכת הביטחון ובין את"ק ומשרד האוצר נקשר לתקציב הביטחון לשנת הכספים 1979. לא היו חילוקי דעות בין משרד הביטחון ומשרד האוצר בדבר סכום ההקצבה במטבע חוץ, שתוכנו בסך של 1,450 מיליון \$, מזה 1,000 מיליון \$ להוצאה בארה"ב מכספי הסיוע של ממשלת ארה"ב. לגבי סכום ההוצאה בל"י בשנת 1979 היו חילוקי דעות: בדצמבר 1978 קבע שר הביטחון, שההקצבה הדרושה להוצאה בל"י היא

* בעניין זה ראה את הפרק "תכנון תקציב ופיקוח על ביצועו בתנאי אינפלציה", בדרך שנת 80, עמ' 76.

36 מיליארד ל"י, במחירי 1978, מעודכנים (באותם מחירים הייתה ההקצבה להוצאה בל"י לשנת 1978 כ-31,500 מיליון ל"י). דרישה זו לא כללה את ההקצבה לתכנית רמון, לפינוי סיני ולהיערכות בנגב, שהייתה צריכה להתבצע אחרי שייחתם הסכם שלום עם ממשלת מצרים, כמתחייב מהסכמי קמפ דייוויד מספטמבר 1978. לעומת זאת גרס משרד האוצר, שההקצבה להוצאה בל"י בשנת הכספים 1979 צריכה להסתכם ב-34 מיליארד ל"י, מזה כ-4 מיליארד ל"י לכיסוי הוצאות במסגרת תכנית רמון.

בדיון בין ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר, בתחילת ינואר 1979, הוחלט, שההקצבה להוצאה בל"י בתקציב הביטחון בשנת הכספים 1979 תהיה 34,500 מיליון ל"י, בלי תכנית רמון ובלי התקציב הדרוש לכיסוי תוספות שכר לאנשי מערכת הביטחון, החל בשנת 1978, שעמדו להחליט עליהן (באותו מועד התנהלו דיונים בדבר עדכון רמת השכר במערכת הביטחון). הסכום של 34,500 מיליון ל"י, שנקבע להוצאה בל"י, עודכן בינואר 1979 למחירי תקציב 1979, על פי ההנחות של משרד האוצר בדבר התייקרויות צפויות, לכ-48,670 מיליון ל"י.

בפברואר 1979 החליטה הממשלה לקצץ 3% מתקציבי משרדי הממשלה לשנת 1979. עקב כך דרש משרד האוצר ממערכת הביטחון להקטין את התקציב להוצאה בל"י ב-1,400 מיליון ל"י (במחירי תקציב 1979) ואת תקציב מטבע חוץ ב-43 מיליון \$. בדיון אצל שר האוצר מראשית מארס 1979, בהשתתפות המנהלים הכלליים של משרדי האוצר והביטחון, סוכמה מחדש מסגרת תקציב הביטחון לשנת הכספים 1979. על פי סיכום זה היה סכום תקציב הביטחון, במסגרת הצעת התקציב שהגישה הממשלה לבכנסת ביום 5.3.79, 84,550 מיליון ל"י, מזה 47,670 מיליון ל"י להוצאה בל"י, והשאר — 1,392 מיליון \$ — להוצאה במטבע חוץ, מהם 1,000 מיליון \$ במסגרת הסיוע של ממשלת ארה"ב.

בחק התקציב לשנת הכספים 1979, התשל"ט—1979, שנתקבל בכנסת ב-27.6.79, הוגדל תקציב הביטחון לעומת הצעת התקציב והסתכם ב-102,745 מיליון ל"י. סכום זה שיקף מצד אחד תוספת לתקציב בסך 21,175 מיליון ל"י עבור תכנית רמון (16,175 מיליון ל"י לכיסוי הוצאות במטבע חוץ בסך 650 מיליון \$, במסגרת סיוע מיוחד מממשלת ארה"ב, ועוד 5 מיליארד ל"י להוצאות מקומיות) *; ומצד שני קיצוץ בסך 2,993 מיליון ל"י מהתקציב להוצאה בל"י, כולל 700 מיליון ל"י מההקצבה בסך 5 מיליארד ל"י שאושרה לתכנית רמון באותו מועד עצמו. הקיצוץ בא בעקבות החלטת הממשלה ממאי 1979 להקטין את תקציב המשרדים כדי לכסות חלק מעלות ההיערכות בנגב, המתחייבת מהסכם השלום שנחתם ביום 26.3.79.

ביוני 1979 ביקש את"ק ממשרד האוצר להגדיל את תקציב הביטחון לשנת הכספים 1979 כדי לכסות את תוספות השכר במערכת הביטחון, שוועדת השרים לענייני שכר החליטה עליהן עקרונית ביום 31.1.79. התוספת שנדרשה הסתכמה בכ-6.6 מיליארד ל"י, מזה 1,648 מיליון ל"י לכיסוי תוספות שניתנו בגין שכר שנת 1978 ו-4,962 מיליון ל"י לשכר שנת 1979.**

בסוף יולי 1979 פנה משרד הביטחון למשרד האוצר וביקש עוד תוספת לתקציב הביטחון לשנת הכספים 1979 בסך כ-5.1 מיליארד ל"י, שהייתה מיועדת לכסות התייקרויות מעבר לשיעורים שנקלחו בחשבון בתקציב. המדינה, בתחומי פעולה מלבד "רמון" ושכר, באותה עת חזה משרד הביטחון התייקרויות נוספות באותם תחומי פעולה עד סוף שנת הכספים, בסך כ-4 מיליארד ל"י.

בסוף אוגוסט 1979 סיכמו המנהלים הכלליים של משרדי הביטחון והאוצר, שבתחומי הפעולה מלבד "רמון" ושכר, יקבל משרד הביטחון פיצוי עבור התייקרויות. בשיעור 50% מההפרש שבין התייקרויות בפועל, שמשרד הביטחון הצביע עליהן, ושיעורי התייקרויות, ששימשו בסיס לתכנון תקציב המדינה לשנת 1979. לפי סיכום זה הגיעה למשרד הביטחון, באותו מועד, תוספת של 4.3 מיליארד ל"י. בספטמבר 1979 הצביע משרד הביטחון על כך, שבהתקשב בתתייקרויות האחרונות שנמדדו, כבר מגיעה לתקציב הביטחון תוספת של 6 מיליארד ל"י, במקום 4.3 מיליארד ל"י, לפי שיטת החישוב שסוכמה; כן הגדיל משרד הביטחון את דרישתו לפיצוי עבור התייקרויות בסעיפים שכר ו"רמון" לסך 9.2 מיליארד ל"י.

בחדש ינואר 1980 קיבלה הכנסת את חוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1979, התש"ם—1980, שבו ניתנה תוספת של 26,708 מיליון ל"י למשרד הביטחון. התוספת כללה 16,363 מיליון ל"י להוצאות מקומיות, והשאר לכיסוי הפרשי שער, של מטבע חוץ, לאחר קיוון 200 מיליון \$, שהם 5,375 מיליון ל"י. באותו מועד אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברת קצבם של 900 מיליון

* ראה ד"ח שנתי 30, עמ' 77.

** ראה ד"ח שנתי 30, עמ' 655.

ל"י מהרזרבה הכללית שבתקציב 1979 לתקציב הביטחון, לצורך כיסוי חלקי של התייקרויות. תוספות אלו כיסו את עיקר דרישת משרד הביטחון לכיסוי ההפרשים הנובעים מהסכמי השכר ותוספות יוקר, וכן כללו כיסוי חלקי להתייקרויות בתכנית "רמון". עקב ביצוע תכנית "רמון", שהיה יותר איטי מהמתוכנן (ראה להלן), נדחתה דרישת יתרת ההתייקרויות בתכנית זו למועד הדיון במסגרת תקציב 1980. לעומת זאת היה כיסוי ההתייקרויות בתחומי פעולה אחרים חלקי בלבד.

במאס 1980 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברה נוספת בסך 950 מיליון ל"י מהרזרבה הכללית שבתקציב המדינה לתקציב הביטחון, לכיסוי מיקדמת יוקר מחודש ינואר 1980 והפרשים בשכר גימלאים של מערכת הביטחון.

תקציב הביטחון לשנת הכספים 1980

בתקופה הראשונה של דיונים בגודל תקציב הביטחון לשנת 1980, בין אפריל לדצמבר 1979, היה פער גדול בין עמדות משרד הביטחון ומשרד האוצר לגבי גודל התקציב, בעיקר לגבי החלק המיועד להוצאה בארץ. משרד הביטחון טען, שבשנת 1980 יהיה עליו לשאת בנטל מוגדל של התחייבויות משנים קודמות (מזה חלק גדול הקשור לתכנית "רמון") וכן שתכניותיו לפיתוח נשק ולהצטיידות יחייבו תוספת תקציב. לכן דרש תקציב להוצאות מקומיות, הנקוב במחירים מקוריים של תקציב שנת 1979, בסך 62.5 מיליארד ל"י, אם כי תכנן את פעילותו גם לפי האפשרות שיקבל רק תקציב השווה ל-58 מיליארד ל"י, במחירים המקוריים של תקציב 1979. להוצאה במטבע חוץ הוא דרש תקציב של 2,124 מיליארד \$, מזה 1,000 מיליון \$ סיוע רגיל של ממשלת ארצות הברית, 581 מיליון \$ סיוע מיוחד בעקבות הסכם השלום עם ממשלת מצרים, ו-543 מיליון \$ להוצאה חופשית בחוץ לארץ (בתוך סכום אחרון זה נכלל סכום של 293 מיליון \$ למימון עסקת רכש עיקרית, בהסתמך על סיכום בין משרד הביטחון ומשרד האוצר להקציב סכום של 600 מיליון \$ למטרה זו בשלוש שנות הכספים 1979—1981).

לעומת זאת הציג משרד האוצר מספר הצעות לתקציב ביטחון, שהיו נמוכות בהרבה מדרישות מערכת הביטחון. בתחילת הדיונים הציג משרד האוצר תקציב להוצאות מקומיות בשנת הכספים 1980, במחירי התקציב המקורי של 1979, בסך 58 מיליארד ל"י; יותר מאוחר הציג תקציב להוצאה בארץ, שיהיה באותו היקף כמו התקציב המעודכן לשנת 1979.

בחודש נובמבר 1979, במסגרת דיון על תקציב המדינה לשנת הכספים 1980, החליטה הממשלה, שההוצאה של מערכת הביטחון בארץ תוקפא ריאלית על בסיס התקציב המתוקן של 1979; תכנית "רמון" תתבצע כמתוכנן; הרכש בחוץ לארץ יותאם להיקף הסיוע שהמדינה תקבל; וכוח האדם במערכת הביטחון יצומצם.

בינואר 1980 סיכמו שר הביטחון ומנכ"ל משרד האוצר את הסכום שיוצע בהצעת התקציב לשנת 1980 כהוצאה לביטחון: ההוצאה במטבע חוץ תהיה 1,691 מיליון \$, מהם 1,441 מיליון \$ במסגרת הסיוע של ממשלת ארצות הברית, ו-250 מיליון \$ להוצאה חופשית. ההוצאה בל"י תסתכם ב-75 מיליארד ל"י, במחירי התקציב המעודכן של 1979 (לפי חישובי את"ק היה סכום זה שקול כנגד התקציב להוצאה בל"י לשנת 1979, לו ניתן כיסוי מלא להתייקרויות שחלו בסעיפיו — זאת לעומת הסכום שאושר להוצאה בל"י בתקציב 1979 — כ-67 מיליארד ל"י, שכלל רק פיצוי על ההתייקרויות). סוכם גם, שעל סכום נוסף של 5 מיליארד ל"י ישונו לדון במהלך השנה. לדברי המשרד, התבססה ההסכמה בדבר גודל התקציב להוצאות מקומיות על כך, שמערכת הביטחון ויתרה על הדרישה לתקציב 600 מיליון \$ להוצאה חופשית, לצורך מימון עסקת הרכש הנוכחת לעיל. סכומים אלה עודכנו למחירי תקציב 1980, והצעת חוק התקציב, שהגיש הממשלה לכנסת והכנסת קיבלה בסוף מאס 1980, כללה תקציב ביטחון בסכום של 208.2 מיליארד ל"י, מזה 123.7 מיליארד ל"י להוצאות מקומיות. תכניות העבודה של מערכת הביטחון לשנת הכספים 1980 היו מבוססות על תקציב של 80 מיליארד ל"י להוצאה בארץ, במחירי התקציב המעודכן של 1979, וזאת על פי הנחיות שר הביטחון ובידיעת משרד האוצר; ואילו התקציב המאושר כלל כיסוי להוצאות מקומיות ב-75 מיליארד ל"י בלבד, באותם מחירים.

אחרי שנתקבל חוק התקציב לשנת הכספים 1980, התש"ם—1980, התקבלו החלטות אחדות בדבר קיצוצים בתקציב הביטחון. באפריל 1980, בעקבות הסכם "השכר עם המורים", סוכם על פי דרישת משרד האוצר, שמסגרת תקציב הביטחון תוקטן בסך 1.25 מיליארד ל"י (במחירי תקציב 1980).

אחרי שהתפרסם מדד המחירים לצרכן לחודש אפריל 1980, ראה משרד האוצר צורך דחוף בצמצום הוצאות הממשלה בארץ, והציע, בין השאר, הקטנה ניכרת בהוצאה המקומית של מערכת הביטחון. ועדה מיוחדת הוקמה לדון באפשרויות לצמצם את תקציב הביטחון בהוצאות מקומיות לשנת הכספים 1980; יושב הראש שלה היה שר החקלאות וחבריה האחרים: המנהלים הכלליים של משרדי האוצר והביטחון, ראש הרשות לתכנון כלכלי במשרד האוצר וראש את"ק במשרד הביטחון. הוועדה הרכיבה, לשם דיון בממשלה, רשימה של נושאים אפשריים לקיצוץ, אשר הסתכמה ב-12.5 מיליארד ל"י (במחירים מקוריים של תקציב 1980). הממשלה החליטה, ביום 18.6.80, על קיצוץ בסך 7 מיליארד ל"י.

בתקופה זו השפיעה האינפלציה השפעה גדולה בכיוון הקטנת תקציב הביטחון במונחים ריאליים. תקציב המדינה לשנת הכספים 1980, להוצאות מקומיות, תוכנן על סמך הנחה של התייקרות ממוצעת של 65% בין מחירי התקציב המעודכן של 1979 ומחירי המחצית הראשונה של שנת הכספים 1980. לא נקבעו, לפני תחילת שנת הכספים, הנחות לגבי עליית מחירים במחצית השנייה של השנה, אלא שישובו ויבחנו את נושא עדכון התקציב אחרי שישה חודשים.

הוועדה המיוחדת בראשות שר החקלאות דיווחה על עמדותיהם של משרד הביטחון ומשרד האוצר בעניין כיסוי התייקרויות. עמדת משרד הביטחון הייתה, שאם יוחלט על צמצום בתקציב הביטחון, יש להחליט בו זמנית שיתרת התקציב תכוסה ריאלית באופן מלא במשך כל שנת התקציב 1980; ואילו עמדת משרד האוצר הייתה, שאם תישאר מערכת הביטחון במסגרת התקציבית המשתמעת מהרשימה שהכינה הוועדה, "סביר להניח" שתהיה שמירה ריאלית על יתרת התקציב לשנת 1980.

ב-17.8.80, בעקבות פניית ועדת השרים לענייני כלכלה, הסכים ראש הממשלה ושר הביטחון לקיצוץ נוסף בסך 1 מיליארד ל"י בתקציב הביטחון. באותו מועד קבע גם הנחיות בדבר הפיצוי שתקבל מערכת הביטחון על התייקרויות, לפי שלוש קטגוריות: יכוסו כל ההתייקרויות במחצית הראשונה של השנה, אחרי שהתקציב קוצץ בקיצוצים השונים שנזכרו לעיל; בסעיפים שכר ו"רמון" יכוסו כל ההתייקרויות גם במחצית השנייה של השנה; לגבי רכישות בשוק המקומי יכוסו 80% מההתייקרויות שיחולו במחצית השנייה של השנה. ההחלטה על הקיצוץ וההנחות בדבר כיסוי התייקרויות התבססה על סיכום בין משרד האוצר ומשרד הביטחון, שהתקבל בוועדה בראשות סגן הרמטכ"ל, שמונתה באותו חודש לדיון בבעיות הקשורות בתקציב הביטחון.

ואולם מיד נתגלו חילוקי דעות בין משרד הביטחון ומשרד האוצר לגבי הסכומים לכיסוי התייקרויות המגיעים למערכת הביטחון על פי ההנחות של ראש הממשלה. חילוקי הדעות נגעו הן לטכניקות של חישוב התייקרויות והן לשאלה אם יש להכיר למערכת הביטחון התייקרויות על פי מדד המחירים לצרכן (עמדת משרד האוצר) או על פי מדדים מיוחדים לצריכה הביטחונית (עמדת משרד הביטחון). עקב כך דרש משרד הביטחון, כבר בספטמבר 1980, פיצוי על התייקרויות בסעיפי תקציב הביטחון לשנת 1980, שהסתכם ביותר מ-7.5 מיליארד ל"י מעל לסכום שהאוצר היה מוכן להכיר.

ביום 11.11.80 התקבל בכנסת חוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1980, התשמ"א—1980, שבו נכללה תוספת בסך 6,642.5 מיליון שקלים לתקציב משרד הביטחון.

*

הטיפול בתקציב הביטחון הוא בהכרח משימה מורכבת: זהו תקציב גדול מאד (יותר מ-40% מתקציב המדינה, פרט להחזר חובות), שבמסגרתו רוכשים מגוון רחב ביותר של סחורות ושירותים בארץ ובחול. לגודלה של ההוצאה הביטחונית בארץ השפעה חשובה על המשק ועל מגמותיו. לנתח הגדול של תקציב הביטחון המיועד להוצאה בחו"ל, שרובו בא מהסיוע של ממשלת ארה"ב, משמעות כלכלית שונה מזו של הוצאות הביטחון בארץ. מורכבות תקציב הביטחון נובעת גם מכך, שבמסגרתו נכללים תקציב למערכת צבאית, ותקציב למערכת אורחית, שלפעולותיה השלכות על ענייני המשק בתחומי פיתוח, ייצור ותעסוקה.

אחד ממקורות הקשיים וחילוקי הדעות בקביעת היקף תקציב הביטחון הוא פער אמיתי בין המשאבים העומדים לרשות המשק, מצד אחד, והאיום נגד המדינה וצורכי הביטחון שלה, מצד שני. עם זאת, תהליך התקצוב צריך, במידת האפשר, להביא לכך שיהיה שימוש יעיל במקורות הקיימים, ולהעמיד לרשות הגורמים המקבלים החלטות בדבר ביטחון המדינה מידע מדויק, מלא וברור לצורך עניינים.

1. במשך שנות הכספים 1979 ו-1980 חלו שינויים תכופים בהיקף הריאלי של תקציב הביטחון. קיצוצים בהיקף הריאלי של תקציב הביטחון בוצעו הן במסגרת החלטות מפורשות לקצץ אותו והן באמצעות אי-כיסוי מלא של התייקרויות. לעתים קרובות לא יכלו גורמי מערכת הביטחון לחזות את שיעור השחיקה של תקציביהם בעקבות אי-כיסוי מלא של התייקרויות במשך תקופה ארוכה. מערכת הביטחון היא גדולה ושימוש יעיל במשאבים המופעלים בה דורש תכנון יסודי, בחלקו לטווח קצר ובחלקו לטווח ארוך יותר. חוסר דאות רב בכל עת לגבי המקורות שיעמדו לרשותה פוגע ביכולת של המערכת לתכנן באופן יעיל את השימוש בהם.

2. מהתיאור דלעיל עולה, שבשני מקרים מסגרות עיקריות בתקציב הביטחון לא נשמרו. ההחלטה שתכנית הפעולה של מערכת הביטחון נשנת הכספים 1980 בהוצאות מקומיות תתבסס על מסגרת גדולה ביותר מ-5% מהתקציב המאושר, הקשתה על קיום פיקוח יעיל על השימוש בהקצבה המאושרת, למטרה שלה נועדה. לקראת שנת הכספים 1979, נקבעו עקרונות לתנאי שכר חדשים במערכת הביטחון כבר בסוף חודש ינואר 1979, והיו כרוכים בתוספת הוצאה גדולה בתקציב הביטחון. תוספת זו, שהסתכמה ביותר מ-10% מהתקציב להוצאות מקומיות, לא נכללה בתקציב הביטחון לאותה שנה, שאושר ביוני 1979, ולא הוזכרה במפורש בדברי ההסבר לתקציב הביטחון, אם כי התחייבות לממן אותה הייתה קיימת באותו זמן והיקפה היה ניתן לחיזוי.

3. משרד הביטחון מציג, בפירוטם לתקציבו, נתונים על היקף התחייבויותיו הכספיות לפי תחומי פעולה שבתקציב. אין בנתונים אלה ביטוי כמותי ומשמעות כספית של פעולות להרחבת הסדר, כגון הקמת יחידות חדשות. אין גם הבחנה בכל התחומים בעניין השפעת התחייבויות אלו על התקציב השוטף, המיועד לתחזוקה ולהפעלה שוטפת, לבין התקציב המיועד לתשתית ולהצטיידות. חשיבות רבה נודעת לבחינת תכנית העבודה לאור הקיצוצים ולאור סדרי עדיפויות שנקבעו ובהתחשב בהשלכותיהם הכלכליות. בהעדר נתונים כמותיים בתקציב לא ניתן לעמוד על משמעות הקיצוצים בתקציב והשפעתם על תכניות העבודה, שמטבען הן ערוכות במונחים כמותיים.

4. חלק גדול מפעילות מערכת הביטחון מבוצע על פי תכנון רב-שנתי והצורך בתקציב ביטחון רב-שנתי מקובל גם על את"ק וגם על משרד האוצר. את"ק מתבסס, בחלק ניכר מעבודתו, על מסמכי תקציב הנוגעים להוצאות במשך שנים מספר. ואולם טרם חלה התקדמות ממשית לקראת הצגת תקציב ביטחון רב-שנתי (תכנית פיסיית רב-שנתית, עם תרגום לנתונים כספיים קבועים) לגורמים המחליטים על ההוצאה לביטחון. תקציב הביטחון ודברי ההסבר לתקציב, אינם מבהירים את המידה שבה אישור תכניות או היקף ביצוע יחייבו הקצאת משאבים בשנים באות, אם לצורכי ביצוע, ואם כהוצאות המתחייבות מכך, כגון עלות תחזוקה, ביגוי, קיום סדר כוחות והוצאות שוטפות אחרות.

מחירן העצום של תכניות רב-שנתיות, בין אם מדובר בתכניות כוללות בדבר התעצמות, ובין אם מדובר בפרוייקטים ספציפיים גדולים – של בניית תשתית או של מחקר ופיתוח וייצור מקורי – מחייב השוואת עלותן של התכניות המוצעות לעלות של תכניות אלטרנטיביות ובדיקת השלכותן על רמת הביטחון והמשק. בחינה כזאת מן הצורך שתיעשה לא רק במסגרת מערכת הביטחון אלא אף במסגרת הממלכתית המתאימה.

במשך השנים הונהגו לגבי משרד הביטחון הסדרים מיוחדים, שהעניקו לו עצמאות בתכנון תקציבו ובדרך הצגתו; צמצמו את מידת הפירוט המחייב שהוא מגיש; וכתוצאה מכך הצטמצמה גם אפשרות הפיקוח הפרלמנטארי ואף הבקרה של החשב הכללי. בולט העדר הפירוט הדרוש בתקציב הביטחון בכמה תחומי פעולה המתחייבים לרכש ולהצטיידות; עיקר ההוצאה להצטיידות הוא במטבע חוץ. בחלקו סכום ההקצבות להצטיידות נהוג המשרד בגמישות רבה, ואף מקציב לעתים סכומים לעסקאות רכש וייצור, שלא היה ניתן לייעד להן הקצבה בהוצאה מקומית. השינויים וההעברות שעושה המשרד בתוך סעיפי הקצבה, שהוצגו לוועדות הכנסת, אף יש להם השלכה ניכרת על שינוי סדר העדיפות שנקבע בתקציב המקורי.

ביצוע תקציב הביטחון לשנת הכספים 1979

הדו"ח הכספי המרוכז על ביצוע תקציב הביטחון לשנת הכספים 1979 הוגש למבקר המדינה ב-28.10.80; הדו"ח הכספי המפורט הוגש ב-11.12.80.

ההרשאה להוצאה

1. ההצעה המפורטת של תקציב הביטחון לשנת הכספים 1979 הוגשה לאישור הוועדה המשותפת במאסר 1979. הצעת התקציב שהגיש המשרד הסתכמה ב־84,550 מיליון ל"י, והיא לא כללה דרישה להקצבה בגין היערכות צה"ל בנגב (תכנית "דמון"). במהלך דיוני הוועדה ביקש המשרד לכלול בתקציבו הקצבה לתחום פעולה "רמון" בסך 21,175 מיליון ל"י, מזה 5,000 מיליון ל"י להוצאה בל"י והסכום הנותר — 650 מיליון \$ — להוצאה במטבע חוץ. עקב החלטה על קיצוצים בתקציב המדינה אישרה הוועדה קיצוצים בתקציב הביטחון בכמה תחומי פעולה בסך כולל של 2,993 מיליון ל"י. חוק התקציב לשנת הכספים 1979, התשל"ט—1979, נתקבל בכנסת ביום 27.6.79 ונכללה בו הקצבה למשרד הביטחון בסכום של 102,745 מיליון ל"י (בדבר הדיון בסכום תקציב הביטחון לשנת 1979, ראה לעיל, בפרק "תכנון תקציב הביטחון ואישורו").

בישיבתה מיום 1.7.79 אישרה הוועדה את חלוקת תקציב הביטחון לשנת הכספים 1979 ל"תחומי פעולה" ול"תכניות", כפי שפורטו בהצעת התקציב שהגיש המשרד. בתקציב המאושר נכלל אומדן הוצאה מותנית בהכנסה בסך 5,138 מיליון ל"י; הרשאה להתחייב בסך 82,000 מיליון ל"י; ורזרבה בסך 598 מיליון ל"י, שהוצגה כתחום פעולה נפרד. עוד נכלל בתקציב הביטחון תקציבה המאוון של התעשייה הצבאית.

מרכיב היבוא הישיר הסתכם בתקציב ב־2,042 מיליון \$, שנכללו לפי שער חליפין של 26.88 ל"י ל־\$. ההוצאה בל"י שתוכננה בתקציב הסתכמה ב־49,677 מיליון ל"י. חלקו של תקציב הביטחון המקורי לשנת הכספים 1979 היה כ־28% מתקציב המדינה; הנטל הריאלי של הביטחון על כלכלת המדינה היווה בשנת הכספים 1979 כ־13.8% מהתל"ג.

2. בחוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1979, התש"ם—1980, שנתקבל בכנסת ביום 9.1.80, נכללה הקצבה נוספת למשרד הביטחון בסך 26,708 מיליון ל"י, שנועדה לכיסוי התייקרויות בהוצאה מקומית וכן לעדכון ההרשאה להוצאה במטבע חוץ כשהיא נקובה בל"י, כתוצאה משינויים בשער החליפין. באותו מועד אושרה העברת סכום של 900 מיליון ל"י מהרזרבה הכללית שבתקציב 1979 לתקציב הביטחון (ראה לעיל, בפרק "תכנון תקציב הביטחון ואישורו").

3. ביום 26.3.80 אישרה הוועדה המשותפת הגדלת סכום תקציב משרד הביטחון לשנת הכספים 1979:

(א) בהתאם לסעיפים 11(א) ו־12(א) לחוק התקציב לשנת הכספים 1979, התשל"ט—1979, אושר השימוש בעודפים בסך 6,547 מיליון ל"י, שנותרו מתקציב שנת הכספים 1978, מזה כ־6,191 מיליון ל"י עודפים בסעיפי הוצאה וכ־356 מיליון ל"י עודפים מיוחדים. הסכומים נועדו לאותן המטרות, שלהן נועדו בשנת הכספים 1978.

(ב) לפי סעיף 10(א) לאותו חוק אושרה העברת סכומים מסעיף תקציב 47 — "רזרבה כללית" — שבתקציב המדינה לתקציב הביטחון, שהסתכמו בכ־4,298 מיליון ל"י בקירוב.

עוד אישרה הוועדה המשותפת באותו מועד העברות בין תחומי פעולה ותכניות שבתקציב הביטחון; הגדלת הסכום של הוצאה מותנית; עדכון בתקציב התעשייה הצבאית והגדלת ההרשאה להתחייב.

ההוצאה למעשה

לפי הדו"ח הכספי של משרד הביטחון הסתכמה ההוצאה בשנת הכספים 1979 ב־139,745 מיליון ל"י, לעומת הרשאה מעודכנת בסך 141,757 מיליון ל"י, ונותר עודף הרשאה בסך 2,012 מיליון ל"י בקירוב לפי הפירוט הבא (במיליוני ל"י):

תקציב	הוצאה למעשה	עודף הרשאה
הוצאה כוללת	154,647	3,078
הוצאה מותנית בהכנסה	(12,890)	(1,066)
סה"כ הוצאה	141,757	2,012

עודף ההרשאה בסך 2,012 מיליון ל"י הוא מבחינה תקציבית הוצאה נטו של אי-ניצול הרשאה במספר תחומי פעולה בתקציב, שהסתכם ב-9,383 מיליון ל"י בקירוב, והוצאת יתר בתחומי פעולה אחרים בסך 7,371 מיליון ל"י בקירוב.

1. עודף הרשאה בסך 9,383 מיליון ל"י נותר בעיקר בתחומי הפעולה הבאים: חיל האוויר — 1,569 מיליון ל"י; תכנית רכש אחת — 1,039 מיליון ל"י; רמון — 892 מיליון ל"י; מרכז ציוד וחלפים — 732 מיליון ל"י; מרכזי שיקום ואחזקה — 414 מיליון ל"י; מזון — 372 מיליון ל"י; דלק — 319 מיליון ל"י; הובלות — 173 מיליון ל"י; התגוננות אורחית — 536 מיליון ל"י.
2. הוצאת יתר הייתה בעיקר בתחומי הפעולה הבאים: שונות (הפרשי שער) — 3,487 מיליון ל"י; בינוי ואחזקת מחנות — 1,165 מיליון ל"י; שכר ותשלומים אישיים לכוחות היבשה — 316 מיליון ל"י; רכישת כלי רכב — 672 מיליון ל"י; ציוד ושירותי אספקה — 463 מיליון ל"י; מרכז תחמושת — 972 מיליון ל"י.

ההקצבה להוצאה במטבע-חוץ

תקציב הביטחון המעודכן לשנת הכספים 1979 כלל הקצבה להוצאה במטבע חוץ שהסתכמה ב-70,076 מיליון ל"י, שהובאו בתקציב כתמורה ל-2,194 מיליון \$. עיקר הסכום במטבע חוץ מתייחס לכספי הסיוע של ממשלת ארה"ב, שהוקצב באותה שנה בסך 1,545 מיליון \$, וביחד עם עודפים בסך 371 מיליון \$, שנותרו בתקציב לשנת הכספים 1978, הגיע לסך 1,916 מיליון \$. חישוב ההקצבה בתקציב המקורי נעשה כאמור לפי שער חליפין של 26.88 ל"י ל-\$. מהתוספות שאושרו לתקציב הביטחון במשך שנת הכספים הועד סך 12,400 מיליון ל"י לעדכון ההקצבה לפי שער חליפין של 33.60 ל"י ל-\$.

להלן, בטבלה, פירוט ההקצבה להוצאה במטבע חוץ וההוצאה שנוקפה, כפי שנרשמו בספרי המשרד בשנת הכספים 1979 (במיליוני \$ ובמיליוני ל"י):

הקצבה		הוצאה		עודף הרשאה	
ב-\$	ב-ל"י	ב-\$	ב-ל"י	ב-\$	ב-ל"י
1,888	60,117	1,843	59,550	245	567
306	9,959	267	8,975	39	984
2,194	70,076	1,910	68,525	284	1,551

1. ההוצאה למעשה, שנוקפה בשנת הכספים 1979 תמורת תשלומים במטבע חוץ באותה שנה, הסתכמה ב-68,525 מיליון ל"י ונותר עודף הרשאה בסך 1,551 מיליון ל"י. משמעות עודף ההרשאה, במונחים של דולרים, לפי שער החליפין ששימש לעדכון התקציב (33.60 ל"י ל-)\$ — 46 מיליון \$ בקירוב. אולם העודף שנותר למעשה הוא 284 מיליון \$. ההפרש נובע מכך, שהמשרד זקף את ההוצאה במטבע חוץ לחובת התקציב על פי שער גבוה יותר מהמתוכנן, בלי לקבל הרשאה לעדכון ההקצבה עקב שינוי שער החליפין.

מהטבלה עולה, ששער החליפין הממוצע, שלפיו נוקפה ההוצאה מכספי הסיוע, היה 36.3 ל"י ל-\$. והשער הממוצע, שלפיו נוקפה ההוצאה במטבע חופשי, היה בגבולות השער התקציבי המתוכנן. משמעות הפעולה היא, שהמשרד רשם את ההוצאה מכספי הסיוע בסכום העולה בכ-4,433 מיליון ל"י על ההקצבה המאושרת לאותה הוצאה. אמנם אין מדובר בחריגה בפועל מהתקציב, אלא בבעיית רישום, הנובעת מהצורך לרשום הוצאות במטבע חוץ בחשבונות המנהלים במונחי מטבע ישראלי. משרד מבקר המדינה דן עם משרד הביטחון על דרכי טיפול אפשריות בעניין.

2. ניתוח הזקיפה של ההוצאה מצביע על כך, שעודף ההרשאה במטבע-חוץ מכספי הסיוע, הרשום בסעיפי התקציב השונים, הסתכם ביותר מ-245 מיליון \$, אולם עקב זקיפת תשלומים בסכום העולה על ההקצבה המתוכננת בכמה תכניות, הצטמצם העודף נטו לסכום האמור. החריגה הבולטת היא בזקיפת תשלומים על חשבון עסקת רכש בסכום כמעט כפול מסכום ההקצבה — הוצאה בסך 361.7

מיליון \$ לעומת הקצבה בסך 188 מיליון \$. הריגות אחרות היו בתכניות לרכישת חלפים למטוסים; רכישת ציוד ומערכות נ"מ; עסקת רכש נוספת ועוד.

3. במהלך ביצוע של עסקת רכש חלה הווללה במחירה, עקב הקדמת אספקה, שינויים טכניים ואחרים בציוד, ועדכון חישובי עלויות והתייקרויות. על פי עדכון מיוני 1979 תסתכם ההווללה לעומת המחיר המקורי של העסקה ב-40.4 מיליון \$. בתקציב הביטחון לשנת הכספים 1980 עוד הוצגה התכנית בהיקפה המלא, בלי לבטא את ההווללה ואת השינוי שחל בפריסת ההוצאה בגין העסקה במשך השנים.

4. במסגרת ביקורת שערך משרד מבקר המדינה על ביצוע תקציב הביטחון לשנת הכספים 1978 הצביעה הביקורת, שהרישום והמעקב אחר העסקאות מכספי הסיוע מנוהלים בעיקר במשלחת של המשרד בניו יורק ואין בידי המשרד בארץ מידע מלא על מהות החיובים המתקבלים בעד האספקות; לעתים אף משתנים סכומי החיובים לאחר הוקיפה ואין המשרד יודע כיצד נחתו ההפרשים (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 654).

בשנת הכספים 1979 נתקבלו מספקים החוזרים בעד תשלומים שבוצעו בשנים קודמות ובגין עסקאות שביצוען הסתיים, בסך כולל של 56 מיליון \$ בקירוב. סכום זה נרשם כהכנסה בשלושה תחומי פעולה הקשורים בעסקאות רכש, ללא ייחוס הסכומים לתכניות המקוריות, שבהן הייתה כלולה כל עסקה.

בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לדו"ח שנתי 30 של מבקר המדינה קבעה הוועדה:

"כאשר מתקבלים החוזרים בגין עסקאות משנים קודמות, יש לקבל את אישור האוצר והוועדה המשותפת על ייעודם לתכניות מוגדרות בתקציב, וכאשר ישנו עודף בהקצבות, יש לרשום אותו כעודף בתקציב המדינה, אלא אם כן נעשה בו שימוש במסגרת ההקצבה המקורית ולמטרות ההקצבה המקורית או בדרך השינוי בה כדין".

5. את"ק מנהל מעקב אחר ניצול ההקצבות השונות בתקציב, תוך הבחנה בין הקצבה להוצאה במטבע-חוץ לבין הקצבה להוצאה בל"י. השוואת נתוני הביצוע התקציבי של פרטי תכניות לרכש במטבע חוץ העלתה, שאין התאמה בין רישומי את"ק לבין הרישומים שהשתקפו בדו"ח הכספי של המשרד על ביצוע תקציבו לשנת הכספים 1979. ההוצאה במטבע-חוץ שנכללה בנתוני את"ק הסתכמה ב-2,023 מיליון \$ ואילו ההוצאה שנרשמה בדו"ח הכספי היא 1,910 מיליון \$ (ראה טבלה לעיל).

ההקצבה להצטיידות

1. החל בשנת הכספים 1979 הציג משרד הביטחון בתקציבו את ההקצבות העיקריות לרכש ציוד עיקרי ולהצטיידות בשלושה תחומי פעולה, לפי זרועות צה"ל הקולטות את הציוד, ולא בתחום פעולה חימוש: תחום פעולה מרכז צל"מ וחלפים, להצטיידות כוחות היבשה; תחום פעולה חיל האוויר; ותחום פעולה חיל הים. בתחומי הפעולה הנוגעים להקצבות חיל האוויר וחיל הים נקבעה בדפי הריכוז של התקציב תכנית נפרדת להצטיידות; בתחום פעולה מרכז צל"מ וחלפים מוצגת ההקצבה בסכום אחד.

משרד הביטחון מתייחס לחלוקת תקציב ההוצאה בדפי הריכוז שבתקציבו, לתחומי פעולה ולתכניות, כאל חלוקה מחייבת מבחינת חוק התקציב, ורק לגביה הוא נוהג לקבל את אישור הוועדה המשותפת לשינויים בהקצבות. לגבי חלוקת ההקצבה לתכניות מפורטות, שאף הן מוצגות בספר התקציב, מתייחס המשרד כחלוקה פנימית, שאינה מחייבת קבלת הרשאות תקציביות לשינויים בהן. על ידי העברת סכומים מתכנית אחת לשנייה, ללא אישור פרלמנטרי מתאים, מאבדת ההקצבה ממשמעותה, שהיא מיועדת לתכנית מוגדרת בלבד.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת קבעה בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 30 של מבקר המדינה, שיש להקים ועדת משנה מיוחדת מטעם הוועדה המשותפת — כספים חוץ וביטחון — לאישור העברות ושינויים בתכניות בתקציב משרד הביטחון, כפי שנהוג לגבי הטיפול בשינויים בתקציבי משרדי ממשלה אחרים.

2. בהקצבות להצטיידות בשנת הכספים 1979 נותר עודף הרשאה בסך 4,309 מיליון ל"י ובהקצבה להוצאה במטבע חוץ נותר עודף בסך 174 מיליון \$ בקירוב. העודף במטבע חוץ, לפי שער החליפין התקציבי (33.60 ל"י ל-\$) היה צריך להסתכם ב-5,846 מיליון ל"י בקירוב. ההפרש נובע מזקיפת

הוצאות: במט"ח לפי שער חליפין גבוה מזה ששימש לקביעת סכום ההקצבה בל"י (בעניין זה ראה לעיל — "ההקצבה להוצאה במטבע חוץ").

להלן פרטים על הטיפול התקציבי בכמה תכניות :

א. ההקצבה המקורית לתכנית אחת הסתכמה בכ-500 מיליון ל"י, שהם כ-18.6 מיליון \$, סכום זה הועד לכיסוי ההתחייבויות בעסקאות רכישה מארה"ב. במהלך השנה הוגדלה ההקצבה לכ-966 מיליון ל"י. ההוצאה למעשה הסתכמה בכ-1,357 מיליון ל"י ונוצר עודף הוצאה בתכנית בכ-391 מיליון ל"י.

ב. בדיקת מסמכי הרישום המתייחסים להוצאה שנוקפה לקבוצת תכניות העלתה, שבתכנית אחת נכללה הקצבה בסך 179 מיליון ל"י לכיסוי התחייבויות משנים קודמות, שלא היה צורך בה בשנת הכספים 1979; ואילו בוקיפה לחובת תכנית שנייה ישנה חריגה, הנובעת בעיקר מתשלומים בסך 514 מיליון ל"י, בעד הזמנה שהייתה מתוכננת לאספקה החל בשנת הכספים 1980.

ג. ההקצבה המקורית לתכנית אחת הסתכמה ב-104.8 מיליון ל"י והוגדלה במהלך השנה ל-268.9 מיליון ל"י (כ-10 מיליון \$); ההוצאה למעשה הסתכמה ב-161,000 ל"י בלבד. הזמנת הצידוד, בסך כולל של 32.7 מיליון \$, נמסרה באפריל 1980 והחוזה עם הייצרן נחתם בספטמבר 1980. ההקצבה ב-1979 לא הייתה דרושה והסכום נותר כעודף.

שכר ותשלומים אישיים

תשלומי שכר ותשלומים אישיים צבא הקבע נכללים בכמה תחומי פעולה בתקציב הביטחון. ההקצבה בתחום פעולה שכר ותשלומים אישיים מיועדת בעיקר לתשלומי שכר ומשכורת לחיילים בשירות חובה ולמשרתי הקבע בחילות היבשה — חיילים ואזרחים. ההקצבות לתשלומי שכר ומשכורת לאנשי צבא הקבע בחיל האוויר ובחיל הים נכללו בתחומי פעולה אחרים.

משרד הביטחון הגיש, בצירוף להצעת תקציב הביטחון לשנת הכספים 1979, נתונים מרוכזים על כוח האדם במערכת הביטחון, ללא חלוקה של שיא כוח אדם ומשרות בכל תחום פעולה ובכל תכנית שבתקציב.

בתשלומי שכר בצה"ל, בשלושה תחומי פעולה, עלתה ההוצאה על ההקצבה המעודכנת בכ-882 מיליון ל"י. המספר הממוצע של מקבלי משכורת, משרתי צבא הקבע, בשנת הכספים 1979, עלה, לפי נתוני מת"ש, על שיא כוח האדם שבהצעת התקציב, ב-410 איש. בדרישות המשרד לשינויים בהקצבות לשנת הכספים 1979 אין התייחסות לשינויים בכוח האדם ובמשרות, כפי שפורטו בריכוז שהוגש בהצעת התקציב. גם בדו"ח הכספי של משרד הביטחון על ביצוע תקציבו לשנת הכספים 1979 אין התייחסות למספר המשרות שמולאו בפועל באותה שנה. בהעדר נתונים אלה לא ניתן לעמוד על התפלגות החריגה בשיא כוח אדם בין היחידות השונות.

מדו"ח של מינהל הסגל לאמצע דצמבר 1980 עולה, שבקבוצה המהווה, על פי מינוח צה"ל, את סגל הקצונה הבכירה שלו, יש חוסר ניכר באיוש כלל המשרות, אך תוך הטיית מה כלפי מעלה מבחינת הדרגות. קיים גם נושא של הימצאותם בצה"ל של מספר קצינים בכירים שאינם ממלאים מפעם לפעם תפקיד פעיל. ביום השלמת דו"ח זה נמשך עיון הביקורת בנושא, כולל תנאי שירות בדבר הרכב האיש בצה"ל.

גימלאות למשרתי קבע. ההוצאה על גימלאות למשרתי צבא הקבע מתוקצבת בתקציב המדינה, בתחום פעולה גימלאות ופיצויים, אך כיוון שאת התשלומים מבצע מינהל התשלומים של צה"ל, היא משתקפת כהפחתה בתקציב הביטחון. ההקצבה המקורית לגימלאות למשרתי צבא קבע בתקציב לשנת הכספים 1979 הסתכמה ב-560 מיליון ל"י. במשך השנה עודכנה ההקצבה לגימלאות למשרתי צבא קבע בתקציב המדינה לסך 681 מיליון ל"י; וההפחתה בתקציב הביטחון עודכנה אף היא ל-680 מיליון ל"י. אולם במסגרת השינויים בתקציב הביטחון הוגדלה ההקצבה להוצאה לגימלאות למשרתי צבא קבע בתקציב הביטחון לסך 1,000 מיליון ל"י. ההוצאה שנוקפה הסתכמה באותה שנה ב-1,112 מיליון ל"י. ההוצאה שנוקפה לחובת תקציב המדינה הסתכמה בכ-682 מיליון ל"י. יוצא, שתקציב הביטחון נשא בהוצאה בסך 430 מיליון ל"י, שלא נוקפה לחובת תקציב המדינה באותה שנה.

הקצבות לגופים נתמכים

משרד הביטחון מתכנן בתקציבו, כל שנה, הקצבות לתמיכה ולהשתתפות בתקציבי איגודים וארגונים שונים. הקצבות אלה מרכזות בעיקר בתחום פעולה השתתפויות שבתקציב הביטחון, אולם חלק מהן כלול בתחומי פעולה אחרים שבתקציב. שחרור ההקצבות והעברת הכספים נעשים באישור מנכ"ל המשרד. בשנת הכספים 1979 ניתנה תמיכה ל-12 איגודים, בסכום כולל של כ-3.5 מיליון ל"י.

חלק מהאיגודים הנתמכים מקבל תמיכות גם ממשרדי ממשלה אחרים. משרד מבקר המדינה דן עם משרד הביטחון בדבר הצורך לתאם את השתתפות המשרד בתקציבי האיגודים הנתמכים עם משרדי ממשלה אחרים*.

תחומי פעולה רמון

ההקצבה המקורית לפעולות רמון בשנת הכספים 1979 הסתכמה בכ-516 מיליון ל"י ועוד כ-2,700 מיליון ל"י הרשאה להתחייב. במסגרת עדכון תקציב הביטחון לשנת הכספים 1979 אישרה הוועדה המשותפת תוספת לפעולות רמון בסך 21,175 מיליון ל"י — 16,175 מיליון ל"י במט"ח (650 מיליון \$) ו-5,000 מיליון ל"י בהוצאות מקומיות.

תחום פעולה רמון יבשה. ההקצבה להוצאות מקומיות במסגרת פעולות רמון קוצצה ב-700 מיליון ל"י והסתכמה בשנת הכספים 1979 ב-4,300 מיליון ל"י, מזה כ-3,800 מיליון ל"י (88%) לתחום פעולה רמון יבשה.

התייקרויות. במכתב אגף התקציבים של משרד האוצר לוועדה המשותפת מ-13.80 ציון, שסך 1,300 מיליון ל"י מהתוספת לתקציב הביטחון בשנת הכספים 1979 נועד לכיסוי התייקרויות על הנתח של תכנית רמון שיבוצע בשנת הכספים 1979; נתח זה היה קטן באופן ניכר מהנתח המתוכנן. בבקשות המשרד, שהוגשו לוועדה המשותפת, לייעוד סכום התוספת לתקציב, אין התייחסות להתייקרות בתחום פעולה רמון והסכום האמור הועד לתחומי פעולה אחרים בתקציב.

תחום פעולה ביוני ואח-זקה. במסגרת כ-15 תכניות, שההקצבה להן הסתכמה ב-1,570 מיליון ל"י, נוקפו הוצאות בסך כ-561 מיליון ל"י לצורך תכנית רמון. ההוצאה הכוללת שנוקפה באותה שנה לאותן התכניות מסתכמת ב-1,943 מיליון ל"י; אין לאת"ק מידע המאפשר להפריד בתוך סך ההוצאות בין הוצאות בגין מבצע רמון בלבד לבין הוצאות אחרות. גם בתחום פעולה אחר הוציא את"ק אישורים להתקשרויות במסגרת רמון ולא ניתן לדעת כמה מתוך ההוצאה למעשה מתייחס לרמון, מכיוון שבתכניות שבהן מדובר בוצעו משימות משותפות לרמון ולפעולות רגילה במסגרת אותו תחום פעולה.

תחום פעולה התארגנות לייצור מקומי

ההקצבה בתחום פעולה התארגנות לייצור מקומי הסתכמה בתקציב המקורי לשנת הכספים 1979 בכ-144 מיליון ל"י. במאסר 1980, במסגרת השינויים בתקציב, עודכנה ההקצבה לסך 132 מיליון ל"י. ההוצאה למעשה הסתכמה בכ-94 מיליון ל"י ונותר עודף הרשאה בכ-38 מיליון ל"י.

חומרים לתע"ש. בתקציב המקורי לשנת הכספים 1979 נכללה הקצבה לרכישת חומרים לתע"ש בסך 50 מיליון ל"י. במשך השנה הוקטנה ההקצבה לסך 5 מיליון ל"י בלבד והסך 45 מיליון ל"י הועבר לתכניות אחרות באותו תחום פעולה. גם בסכום המוקטן לא היה צורך באותה שנה והסכום נשאר כעודף (ראה גם דו"ח שנתי 30, עמ' 658).

הצטיידות ספציפית בתע"א. ההקצבה בתכנית זו מיועדת לכיסוי יתרת ההתחייבויות משנים קודמות בגין רכישת ידע, ציוד וכלים ספציפיים בתע"א הדרושים לקליטת מטוסים ומסוקים בח"א. החל בשנת הכספים 1979 מתוקצבות השקעות חדשות מסוגים דומים בתחום פעולה חיל האוויר. ההקצבה בתכנית, שנכללה בתקציב המקורי לשנת הכספים 1979 והסתכמה בכ-14 מיליון ל"י, הוגדלה בסוף השנה לכ-42 מיליון ל"י. ההוצאה שנוקפה הסתכמה בכ-14 מיליון ל"י בלבד.

* ראה, בעניין הסדרים למתן תמיכות על ידי משרדי ממשלה, את הפרק "הצעות בדבר נהל למתן תמיכות על ידי משרדי הממשלה" בדו"ח זה, עמ' 75.

השקעה במפעלים שונים. בשנת הכספים 1979 נזקף לחובת תכנית זו סך 44.3 מיליון ל"י בגין הגדלת השקעת המדינה במניות מנועי בית שמש בע"מ.

העמקת הייצור המקומי. משרד הביטחון מממן השקעות לטרום ייצור במפעלים תעשייתיים כדי לאפשר להם כניסה לייצור פריטים חדשים, שעד אז נרכשו בחוץ לארץ. בהוראות משרד הביטחון נקבע, שהחיל המומין את הפריט יחזיר מתקציבו את ההשקעה לקרן שתגוהל במסגרת התקציב — קרן לטרום ייצור; כספי הקרן יאפשרו מימון השקעות חדשות. בהוראה מאוגוסט 1977 נקבע, שבגין החזר ההשקעה יחויב תקציב החיל המומין גם בריבית תחשיבית בשיעור הנהוג במשרד לגבי חישוב תשואה להון קבוע בהתקשרויותיו עם יצרנים. למעשה לא נהג המשרד לחשב ריבית כפי שנקבע בהוראה: במאי 1980 עדכן המשרד את ההוראה האמורה וקבע, שסכום ההחזר, שבו יחויב תקציב החיל, יתייחס רק לסכום ההשקעה, ולא ישא ריבית תחשיבית, כפי שנקבע בהוראה המקורית.

תחום פעולה שונות

בתחום פעולה שונות שבתקציב הביטחון מרכז המשרד הקצבות לפעולות, שברובן מתייחסות לרכש ולהצטיידות; כלולות בו גם ההקצבות לפעולות הייצור הביטחוני. בתקציב הביטחון המקורי לשנת הכספים 1979 נועדה ההקצבה לתחום פעולה זה בעיקר לשתי תכניות: להובלות וביטוח הוקצב סך 739 מיליון ל"י בקירוב; ולהלוואות לדירור ולצרכים אישיים הוקצב סך 350 מיליון ל"י. ההפרש בין ההקצבה הכוללת שנקבעה בתחום הפעולה לבין ההקצבות בתכניות מקורו בהכנסות ובהפחתות שנכללו בו.

במסגרת השינויים בתקציב הביטחון לאותה שנה אושרה הגדלת ההקצבה לתחום הפעולה לסך 12,550 מיליון ל"י, ומרביתה — 11,763 מיליון ל"י — נועדה לכסות הפרשי שער הנובעים מעדכון שער החליפין של הל"י ביחס לדולר.

הפרשי שער. לעומת הקצבה בסך 11,763 מיליון ל"י הסתכמו הפרשי השער שנוקפו לחובת התקציב באותה שנה בסך 16,330 מיליון ל"י ונוצר עודף הוצאה בסך 4,567 מיליון ל"י.

הובלות וביטוח. ההוצאה על הובלות וביטוח שנוקפה לתכנית זו בשנת הכספים 1979 הסתכמה בכ-864 מיליון ל"י, לעומת הקצבה מעודכנת בסך 740 מיליון ל"י, ונוצר עודף הוצאה בכ-124 מיליון ל"י.

הואיל ובתקציב נכללו ההקצבות לרכש לפי "תכניות" בתחומי פעולה שונים, היה נכון לזקוף את הוצאות ההובלה והביטוח לחובת אותן תכניות, כדי לאפשר קבלת תמונה כוללת על ההוצאות בפועל בגין כל עסקה באותה שנה.

לעומת תקצוב הוצאות הובלה וביטוח בתחום פעולה "שונות", מתקצב המשרד את ההוצאה בגין מכס ומס ערך מוסף בתחומי הפעולה הנוגעים בדבר. למשל: בתחום פעולה מרכז ציוד וחלפים נכללה הקצבה בסך 50 מיליון ל"י לכיסוי הוצאות מכס בשנת הכספים 1979. ההוצאה שנוקפה באותה שנה הסתכמה ב-502 מיליון ל"י, ונוצר עודף הוצאה בסך 452 מיליון ל"י. התריגה בפועל היא בסכום עוד יותר גדול, מכיוון שסך 158 מיליון ל"י בקירוב, בעד מכס המתייחס למשלוחים ממארכ 1980, שולם באפריל ונזקף לחובת התקציב לשנת הכספים 1980.

מחיקת חובות. בשנת הכספים 1979 נכללה הקצבה בסך 200,000 ל"י למחיקת חובות, ולכיסוייה נכללה הפחתה — כתקבול מהאוצר — באותו סכום. החובות שנמחקו, באישור החשב הכללי, הסתכמו באותה שנה בכ-475,000 ל"י ואילו התקבולים מהאוצר הסתכמו בכ-1.53 מיליון ל"י, ועל ידי כך נותר בידי המשרד עודף של כ-1 מיליון ל"י.

הוצאה מותנית בהכנסה

בתקציב הביטחון המקורי לשנת הכספים 1979 נכלל אומדן של הוצאה מותנית בהכנסה בסך 5,138 מיליון ל"י. במארכ 1980 אישרה הוועדה המשותפת הגדלת סכום ההוצאה המותנית בהכנסה וכן אישרה תוספת להוצאה מותנית בהכנסה בתכניות חדשות, שבתחומי פעולה שונים שבתקציב. הסכום המעודכן של הוצאה מותנית בהכנסה היה 12,890 מיליון ל"י, מזה כ-6,300 מיליון ל"י להוצאה מותנית בהכנסה ממכירת ציוד צבאי לחו"ל; כ-1,478 מיליון ל"י להוצאה מותנית בהכנסה מהחזרים מעסקאות רכש משנים קודמות; כ-1,687 מיליון ל"י להוצאה בשטחים המוחזקים. ההכנסה

בפועל הסתכמה בכ-11,824 מיליון ל"י, מזה כ-4,980 מיליון ל"י ממכירת ציוד צבאי לחו"ל וכ-2,734 מיליון ל"י הכנסה בתחום פעולה מינהל השטחים המוחזקים.

1. בחלק מתחומי הפעולה שבתקציב הביטחון נכללו תכניות להוצאה ספציפית מותנית בהכנסה, תוך קביעת תכנית הכנסה מיועדת המתייחסת למימון אותה תכנית. בתחומי פעולה אחרים של התקציב נקבעה תכנית ההכנסה המיועדת ללא קביעת תכנית הוצאה ספציפית ומוגדרת, המותנית בקבלת אותה הכנסה. במקרים אלה לא ניתן לקבוע אם נשמרו הוראות חוק התקציב בדבר שמירה על מסגרת ההוצאה המותנית ובדבר ייעוד סכומי ההכנסה שנתקבלו.

משרד הביטחון אינו מפרט, בתוספת הראשונה לתקציבו ובדו"ח הכספי שלו על ביצוע התקציב, את ההוצאה המותנית בהכנסה בכל תכנית ובכל תחום פעולה שבתקציב, כנדרש לפי חוק התקציב; כתוצאה מכך לא ניתן לקיים פיקוח תקציבי יעיל ולא משתקפים בבירור מלוא הסכומים, שנקופו במסגרת כל תכנית ותת-תכנית, שבהן הייתה ההוצאה מותנית בקבלת הכנסה.

2. בכמה תכניות עלתה ההכנסה בפועל על האומדן שנקבע, ובתכניות אחרות עלתה ההכנסה אף על ההוצאה המותנית בהכנסה. עודפי ההכנסה שנוצרו לא הועברו בשנת הכספים 1979 להכנסות המדינה, אלא שימשו מקור לכיסוי חריגות בתכניות אחרות שבאותו תחום פעולה.

3. בהכנסה שנתקבלה מעסקאות של יצוא ביטחוני היה עודף של 2,321 מיליון ל"י, והוא נפלל בתוספת השלישית לתקציב הביטחון (רשימת העודפים המיוחדים).

4. בתחום פעולה התגוננות אורחית נכללה הקצבה למימון הוצאות להתגוננות האוכלוסייה נגד גזים, מזה סך 42 מיליון ל"י. למימון תכנית תלת-שנחית של משרד הבריאות להצטיידות במלאי של תרופות וציוד רפואי לשעת חירום. עיקר ההוצאה מותנית בהכנסה מהמוסד לביטוח לאומי, בסך 700 מיליון ל"י, מהיטל שגובה המוסד מכל מבוטחיו, בשיעור של 0.3% מהכנסותיהם.

ההוצאה על התגוננות האוכלוסייה נגד גזים בשנת הכספים 1979 כוללת סך 42 מיליון ל"י, שהועברו למשרד הבריאות. באותה שנה נתקבלו מהמוסד לביטוח לאומי כ-477 מיליון ל"י ונותר עודף הרשאה של כ-463 מיליון ל"י, מזה 248 מיליון ל"י מעודף ההכנסה שנתקבלה מהמוסד לביטוח לאומי. הסכום שנותר כעודף שימש לכיסוי חריגות בתחומי פעולה אחרים שבתקציב.

בתחום פעולה זה נשאר עודף הרשאה גדול כבר כמה שנים והוא מועבר מתקציב שנתי אחד למשנהו. בעקבות הערת הביקורת בנושא זה, בדו"ח שנתי 29 (עמ' 664), קבעה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ש"מזן הנכון שמשרדי האוצר והביטחון יבחנו מחדש את ייעוד כספי ההיטל וזאת לאחר השלמת התכנית המקורית שלביצועה נקבע ההיטל". לאחר בחינה מחדש של הנושא הוקטן גובה ההיטל מ-0.3% ל-0.1% מההכנסה החל ב-1.4.80. בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 30 של מבקר המדינה חזרה הוועדה לענייני ביקורת המדינה וקבעה, כי "על משרדי האוצר והביטחון לבחון מחדש את ייעוד כספי היטל ההתגוננות ואת הצורך בגבייתו".

5. משרד מבקר המדינה הצביע, שבכמה תחומי פעולה שבתקציב נעשה שימוש בהכנסות, בסך כולל של כ-90 מיליון ל"י, שיש להן אופי של חזרה הוצאות משנים קודמות ומזן הנכון היה להעבירן להכנסות המדינה.

סדרי רישום ודיווח

ריכוז הפעולות הכספיות של משרד הביטחון הוא בידי אגף הכספים של המשרד. מתפקיד האגף לממן את פעולות מערכת הביטחון, תוך שמירה על מסגרת ההקצבות המאושרות, והוא אחראי גם לניהול תקין של ספרי החשבונות של המשרד, לרבות אלה של המשלחות בחו"ל ושל מפעלי מערכת הביטחון. ראש האגף משמש גם חשב המשרד מטעם החשב הכללי במשרד האוצר, אולם משרתו כלולה בתקן משרד הביטחון והוא כפוף מבחינה מינהלית למנכ"ל המשרד. הטיפול בתכנון התקציב, בקביעת ההקצבות המפורטות ובעריכת השינויים בהן הוא בידי אגף התקציבים של המשרד.

אגף הכספים מנהל בארץ מערכת חשבונות על הוצאות והכנסות תקציביות, וכן מערכת חשבונות חו"ל, שבה מתנהלים: חשבונות ספקים, חשבונות עם מפעלי מערכת הביטחון ועם יחידות אחרות המקיימות מנהל חשבונות תקציבית עצמאית (ראה להלן).

1. הפעולות הכספיות המבוצעות במישרין על ידי אגף הכספים מתייחסות בעיקר לפעולות מינהל והרכשה והייצור בארץ (מנה"ר) ולפעולות אגף בינוי ונכסים, שביחד היוו כ-30% מהיקף התקציב.

בשנת הכספים 1979. הזקיפה התקציבית של פעולות אלו נעשית באופן שוטף והיא כרוכה בבדיקת חשבוניות הספקים על ידי בוחני אגף הכספים.

2. יתר הפעולות הכספיות של מערכת הניטחון נעשות על ידי גורמים מספר: משלחות המשרד בחו"ל, מפעלי מערכת הביטחון, מינהל התשלומים של צה"ל (מת"ש) ויחידות עצמאיות אחרות.

במשך השנה מממן אגף הכספים באופן שוטף את תשלומי הייצור במפעלי מערכת הביטחון, ומעביר ליחידות עצמאיות אחרות את הכספים הדרושים למימון פעולותיהן. המימון נרשם בספרי המשרד בחשבונות חו"ל, והזקיפה התקציבית נעשית על פי דו"חות, שהיחידות מגישות. הדו"חות על ההוצאה המבוצעת על ידי מת"ש הם חודשיים, והם מתקבלים באגף הכספים חודש וחצי עד חודשיים לאחר סיום תקופת הדו"ח; יחידות הסמך מדווחות למשרד על ביצוע תקציביהן כמה פעמים בשנה, אולם עיקר ההוצאה נזקק בספרים רק לאחר תום שנת הכספים.

3. המשלחות מגישות דו"חות חודשיים על הוצאותיהן, המשקפים בעיקר את ההוצאה השוטפת; מיקדמות ותשלומים אחרים, במסגרת עסקאות גדולות, נרשמים במשלחות בחו"ל; פירוט החייבים אינו משתקף בספרי המשרד, ומועבר למשרד לקראת סגירת הספרים בסוף השנה.

עד פברואר 1980 נהגו המשלחות לצרף לדו"חותיהן מסמכי מקור, ששימשו בסיס לרישום הפעולות בספריהן. צירוף המסמכים פתח לפני המשרד את האפשרות לבקר לפי ראות עיניו את מהות הזקיפות ואת מהימנות הרישום והזיקה להזמנות המשרד. החל בפברואר 1980 החליט אגף הכספים להשאיר את מסמכי הרישום במשלחות, פרט למסמכים הקשורים בהוצאות מינהליות, ובכך נפגעה אפשרות לקיים בקרה נאותה על מהות הזקיפה. המדובר בהוצאה בסכומים גדולים מאד ואין זה סביר, שהמשרד לא יקיים בקרה נאותה על התשלומים שנעשו ויסתמך ברישומי על דו"חות של המשלחות בלבד.

4. זקיפת ההוצאה, בחלק מהמקרים, רק בסוף השנה, מונעת מהמשרד מעקב אחר ניצול ההקצבות בתחומי פעולה ובתכנון שבתקציבי הרכש. הפיגור ברישום ובדיווח מביא לידי כך, שהדו"חות התקופתיים, שהמשרד מפיק מהמחשב, אינם נותנים תמונה עדכנית על ביצוע התקציב בפרטי התכנון. המשרד מנהל מעקב אחר הביצוע הכולל בתקציבו באמצעות דו"חות מימון (תורים מזומנים), שלפיהם ניתן לקבוע את דרישת המימון החודשית מהמחשב הכללי, וכן להעמיד מימון לצורכי יחידות הסמך והמפעלים, אולם אין בדו"חות אלה כדי לשמש תחליף לזקיפת ההוצאה במועד לתחום הפעולה או לתכנון המוגדרת ובכך נמנעת מהמשרד בקרה תקציבית נאותה אחר ניצול ההקצבות בכל תכנית.

5. תקציב הביטחון המפורט לשנת הכספים 1979 אושר על ידי הוועדה המשותפת כאמור ביולי 1979 בסכום גבוה בכ-25% מהצעת התקציב שהגיש המשרד. כמו כן אישרה הוועדה במאסר 1980 עוד תוספות ושינויים לתקציב, שהסתכמו בכ-30% מהסכום שנקבע בהצעה המקורית.

הביקורת העלתה, שלפי דו"ח תקציב מסכם, שהפיק אגף הכספים ביולי 1980 — נכון ל-30.6.80 — לגבי ביצוע תקציב המשרד לשנת הכספים 1979, עדיין היו רשומים בספרי המשרד רק סכומי ההקצבות כפי שנקבעו בהצעה המקורית, דבר שפגם בניהול מעקב תקין אחר ביצוע תקציבו.

6. השינויים בהקצבות שאישרה הוועדה המשותפת במאסר 1980 נרשמו בספרי המשרד רק באוגוסט 1980. באותו חודש ערך המשרד בעצמו גם שינויים בהקצבות לתכנון השנתי בתקציב. בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לדו"ח שנתי 30 של מבקר המדינה קבעה הוועדה:

"הוועדה קובעת, כי ההיקף הגדול של השינויים בהקצבות לתכנון, שנעשו על ידי המשרד עצמו, ללא קבלת אישור של הוועדה המשותפת, כספים — חוץ ובטחון, גורע ממשמעות התכנון המקורי ופוגם בסדר העדיפות הלאומי, אשר נקבע על ידי הממשלה, אף אם חלק מההוצאה נעשה במסגרת תכנון רב-שנתי".

7. בדיקת דו"ח מחשב ממאי 1980, שהתייחס להזמנות פתוחות לספקים (שמועד אספקתן עבר) העלתה אי התאמה, בסכומים גדולים, בין הנתונים המופיעים בדו"ח לבין הרשום, לגבי אותן ההזמנות, בכריטי המעקב של רכזי החשבונות. הוסבר לביקורת, שהסיבה העיקרית לאי ההתאמות היא הונה בלתי מבוקרת למחשב בעת ההסבה של נתוני ההזמנות לחשבוניות ממוכנות.

מפעלים עסקיים

בתקציב הביטחון כלולים התקציבים של כמה יחידות סמך ויחידות אחרות, המנוהלות כמשק סגור — בעלות עצמאות משקית ומינהלית מסוימת בתוך מערכת הביטחון. משרד הביטחון כולל בתוספת השנייה לתקציבו רק את תקציבה המאוזן של התעשייה הצבאית (תע"ש) ואילו תקציביהן של יתר היחידות מוצג, בתחומי פעולה נפרדים, בתוספת הראשונה של התקציב.

תקציב תע"ש נכלל בתוספת השנייה לתקציב, בעיקר לצורך הצגה נפרדת של פעולותיה העסקיות. גם בתקציב היחידות האחרות כלולות הקצבות למימון פעילות הנושאת אופי עסקי, אולם הן לא נכללו כאמור בתוספת השנייה של התקציב. משרד הביטחון מממן באופן שוטף את השקעותיהן בתשומות הדרושות להפעלתן: שכר עבודה, רכישות, בינוי וכדומה. התמורה בעד האספקה של מוצרים ושירותים, שמספקות יחידות אלה, נזקפת לחובת תקציבי החילות המזמינים ונרשמת כהפחתה בתחום הפעולה של היחידה, לכיסוי ההוצאות שנוקפו.

להלן פירוט היחידות בעלות אופי של מפעלים עסקיים, שתקציביהן לא נכללו בתוספת השנייה לתקציב הביטחון לשנת הכספים 1979:

תחום פעולה	ההקצבה להוצאה (במיליוני ל"י)	שיא כוח אדם
רפא"ל		
מרכיבים יצרניים	2,160	2,732
מרכז מחשבים	287	175
הוצאה לאור	212	43
מחסני אגף האספקה	220	19

1. ההחלטה לכלול את תקציבי המפעלים העסקיים בתוספת מיוחדת לחוק התקציב נתגבשה בעקבות המלצות של מבקר המדינה וסיכומיהן של ועדות בין-משרדיות על ביצוע שינויים בניהול מערכת החשבונות של מפעלים אלה. מטרת ההצעות הייתה לאפשר הצגה יותר משמעותית של פעילותם העסקית ולבטא את הוצאות התפעול של השירותים השונים.

בחוק התקציב לשנת 1970/71, התש"ל—1970, נכללה לראשונה הוראה, שלפיה על יחידות אלה לנהל את חשבונותיהן על בסיס מצטבר. ניהול החשבונות על בסיס מצטבר מאפשר הצגה הולמת של הפעילות העסקית של היחידות. הכללת תקציביהם של מפעלים מסוג זה בתוספת הראשונה לתקציב הביטחון קובעת דרכי רישום ודיווח על הכנסות והוצאות על בסיס מזומנים; כתוצאה מכך הזקיפה התקציבית אינה משקפת את כל פעילותן העסקית בתקופת הדיווח, אלא רק את התשלומים שנוקפו.*

2. אחד המאפיינים של מפעל עסקי הוא, שתפוקתו ניתנת בדרך כלל למדידה כמותית ועל ידי כך אפשר לבחון את היעילות והחסכון בפעילותו בדרך של הצגת התפוקות מול התשומות שהושקעו בו. כדי לעמוד על מידת הביצוע של פעולות, שבגינן בוצעו תשלומים, מן הראוי שבד בבד עם הדיווח הכספי ינהלו המפעלים העסקיים גם דיווח על התפוקה למעשה לעומת התפוקה המתוכננת — ולא רק במונחים כספיים. דו"ח כזה היה מסייע בידי הנהלת משרד הביטחון בקבלת החלטות בבחינת מצבו של המפעל וכן לצורכי הניהול השוטף של פעילותו.

3. עודף ההכנסה על ההוצאה של המפעלים העסקיים של המדינה מועבר כהכנסה לתקציב הפיתוח. משרד הביטחון מייעד כל שנה את רווחי תע"ש כהון חוזר ומשאירו בידי תע"ש. בתקציב תע"ש לשנת הכספים 1979 נכלל אומדן של הרווח והתשואה על ההון הקבוע באותה שנה — בסך 630 מיליון ל"י — בסכום כולל, ללא אבחנה ביניהם. אומדן ההכנסה לא עודכן ונשאר ללא שינוי עד סוף השנה. רווחי תע"ש הסתכמו באותה שנה בסך 4,006 מיליון ל"י, וכללו סך 363 מיליון ל"י תשואה על ההון.

משרד הביטחון הציג בדו"ח הכספי שלו את מלוא סכום הרווח כהון חוזר לתע"ש, בלא שנתקבלה הרשאה מתאימה על ייעוד הסכום העודף. סכום זה אינו כולל את הפחת שנכלל בעלויות באותה שנה, שאף הוא נשאר כהון חוזר בידי תע"ש.

* ראה את הפרק "המפעלים העסקיים בתקציב המדינה" בדו"ח שנתי 28, עמ' 38.

4. בתחום פעולה רפא"ל הועד בתקציב לשנת הכספים 1979. הון חוזר לרפא"ל, שמקורו בפחת ובתשואה להון שנכללו בעלות שנוקפה לתקציבי המזמינים. בפועל הסתכמו הפחת והתשואה, שנוקפו לעלויות באותה שנה, ב־100 מיליון ל"י מעל להקצבה להון חוזר לרפא"ל, ללא הרשאה מתאימה.

5. משרד הביטחון משלב במאזנו לסוף שנת הכספים את הנתונים החשבונאיים שבמאזני המפעלים העסקיים ויחידות הסמך, הביקורת העלתה, שפרט למת"ש לא נערכה התאמה בין היתרות המוצגות במאזני היחידות, לבין היתרות הרשומות ליום 31.3.80 בחשבונותיהן בספרי המשרד.

הרשאה להתחייב

בהצעת תקציב הביטחון לשנת הכספים 1979 הסתכמה ההרשאה להתחייב ב־89,670 מיליון ל"י. ביולי 1979 הוקטנה ההרשאה להתחייב ל־82,000 מיליון ל"י. מזר"ח על התקשרויות של המשרד בשנת הכספים 1979 עולה, שהמשרד התקשר באותה שנה, במסגרת ההרשאה להתחייב, בסך 84,200 מיליון ל"י. החריגה נטו נובעת מהתקשרויות בכמה תחומי פעולה, בסכומים שעלו על ההרשאה באותם התחומים, ב־39,633 מיליון ל"י, לעומת עודף הרשאה, שנותר בתחומי פעולה אחרים, ב־37,433 מיליון ל"י. לפי סעיף 5 לחוק התקציב לשנת הכספים 1979, התשל"ט—1979, אין להתחייב אלא בגבולות הסכומים שהופיעו בתכניות שבתוספת הראשונה לתקציב כהרשאה להתחייב; מכאן, שהחריגה בנושא זה היא 39,633 מיליון ל"י — סכום שגודלו הוא כ־50% מסך ההרשאה להתחייב באותה שנה.

תרומות לביטחון ישראל

קרן ההתנדבות לביטחון ישראל

באוגוסט 1976 הוקמה ביוזמת אנשי ציבור "קרן התנדבות לביטחון ישראל" (להלן — הקרן), והיא נרשמה כהקדש בפנקס ההקדשות, בהתאם לפקודת ההקדשות לצורכי צדקה. הקרן מנוהלת על ידי חבר נאמנים, אנשי ציבור מתנדבים ועובדים בכירים במשרד הביטחון. מטרת הקרן, כפי שנקבעו בשטר ההקדש, הן: לסייע, לממן ולהשתתף בכל פעולה שיהא בה כדי לתרום לביטחון ישראל ולחזק את צה"ל; לאפשר הרחבתו והעמקתו של המחקר והפיתוח המדעי והטכנולוגי של אמצעי הלחימה וההגנה; ולסייע בהכשרתו של כוח אדם מדעי ומתוחכם למשימות מיוחדות בתחומים אלה.

בנובמבר 1976 פירסם שר המשפטים צו בדבר התאגדות נאמני הקרן. בינואר 1977 אישר שר האוצר את הקרן כמסוד ציבורי לעניין תרומות מיוחדות, בתוקף סמכותו על פי פקודת מס הכנסה. כספי התרומות שנתקבלו הופקדו על ידי הקרן בבנקים והושקעו, חלקם במטבע חוץ וחלקם בל"י — בהצמדה למדד המחירים לצרכן. על פי החלטת חבר הנאמנים של הקרן מעבירה הקרן, כל שנה, את ההכנסה מהשקעותיה למשרד הביטחון, כדי ליעד אותה למימון פעולות מחקר ופיתוח. שנת הכספים של הקרן מתחילה ב־1 ביוני. הפעולות הכספיות של הקרן מבוקרות על ידי רואה חשבון.

להלן, בטבלה, נתונים שריכוז משרד מבקר המדינה על סכומי התרומות שנתקבלו, שווי ההשקעות של הקרן לסוף שנת הכספים שלה והסכומים שהועדו לתקציב הביטחון (באלפי ל"י):

שנת הכספים	תרומות	שווי ההשקעה לסוף השנה	הועד לתקציב הביטחון
1976	40,940	47,701	—
1977	5,096	79,779	—
1978	2,866	130,001	4,000
1979	5,730	281,434	(1) 15,000
ס"ה	54,632		

(1) 10 מיליון ל"י נתקבלו במשרד הביטחון ביום 29.5.80 ונרשמו כהכנסה בתקציב הביטחון לשנת הכספים 1980.

האגודה למען ביטחון ישראל

בעקבות החלטת הממשלה לקצץ בתקציב הביטחון, וביוזמת הרמטכ"ל, החליט המטה הכללי, ביוני 1980, לפעול למען התרמת אנשי צבא הקבע לביטחון ישראל בשיעור של יום עבודה אחד בחודש. עניין התרומה לביטחון ישראל התרחב לכלל אזרחי המדינה, ובספטמבר 1980 הוקמה האגודה למען ביטחון ישראל (לבי"י) (להלן – האגודה), על פי החוק העותומני על האגודות. מטרת האגודה, כפי שנקבעו בתקנותיה, הן לסייע למערכת הביטחון למטרות חינוך, פיתוח וייצור אמצעי לחימה וכן לאימונים של חיילי צה"ל. האגודה מנהלת על ידי ועד ציבורי, שנתמנה על ידי ראש הממשלה.

לפי חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 42), התשמ"א–1980, יחיד שתרם לאגודה בשנת המס 1980 יהא זכאי לנכות מהכנסתו החייבת במס את סכום התרומות ובלבד שסכום הניכוי לא יעלה על 25% מההכנסה החייבת במס באותה שנה (נקבע הסדר לניכוי תרומות גדולות יותר בשנים הבאות). עוד קובע החוק האמור, כי אדם שתרם 200,000 ל"י או יותר למוסד שקבע שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יזכה במס שהוא חייב בו במחצית סכום התרומה, בגבולות 25% מההכנסה החייבת במס. בינואר 1981 קבע שר האוצר, באישור ועדת הכספים, את האגודה כמוסד לעניין זה.

כספי התרומות שנתקבלו הופקדו על ידי האגודה, או על ידי התורמים במישרין, בבנקים מסחריים בהשכונות שנפתחו לצורך זה. הבנקים המסחריים העבירו את הכספים לחשבון מרכזי בבנק ישראל, המנוהל על שם משרד הביטחון.

תרומת אנשי צבא הקבע נשארת בידי משרד הביטחון ולא נכללת בכספי התרומות שנתקבלו באמצעות האגודה. משרד הביטחון ייעד את ההכנסה מתרומת אנשי צבא הקבע, לפי אומדן בסך 510 מיליון ל"י, לתקציב הביטחון לשנת הכספים 1980.

מספטמבר 1980 עד סוף ינואר 1981 הצטברו בידי האגודה התחייבויות של תורמים בכ-400 מיליון ל"י; מזה נחקבלו והועברו לחשבון בבנק ישראל כ-230 מיליון ל"י.

בינואר 1981 העסיקה האגודה 19 עובדים במשרה מלאה, מהם ארבעה קצינים בדרגות אל"מ, סא"ל ורס"נ, ושבעה חיילים בשירות חובה. שמונה עובדים הושאלו לאגודה ממשרד הביטחון. שכר כל העובדים והוצאות ארגוניות ואחרות של האגודה נוקפים לחובת תחומי פעולה שונים בתקציב הביטחון.

בנובמבר 1980 הועיד משרד הביטחון סך 72.7 מיליון ל"י מכספי התרומות לפעולות חינוך בצה"ל: סך 42.2 מיליון ל"י לסידרת חינוך לחיילי פלוגות מבצעיות וסך 30.5 מיליון ל"י לכיסוי הוצאות הסעה לספורט ולפעולות חינוך*.

התקשרויות עם התעשייה האווירית

בחודשים מארס–נובמבר 1980, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) על התקשרויות עם התעשייה האווירית מהשנים 1977–1980, בהיקף של כ-7.5 מיליארד ל"י, במחירים שוטפים.

ציוד לחימה

בדצמבר 1977 נחתם הסכם בין משרד הביטחון לבין התעשייה האווירית (תע"א) בדבר ייצור והרכבה של ציוד לחימה (סדרה א'), שתע"א החלה לייצור עוד בשנים קודמות. אספקת סדרה א' הסתיימה באוקטובר 1980. בהמשך לסדרה א' החלה תע"א בשנת 1977 לייצר סדרה ב', שממנה הומין המשרד באותה שנה עשרות יחידות. במאי 1978 הומין המשרד בתע"א פיתוח של מערכות שנועדו לשפר את הציוד; הפיתוח טרם הסתיים.

* על פעולות חינוך בצה"ל ראה בדו"ח זה, עמ' 366.

האגודה למען ביטחון ישראל

בעקבות החלטת הממשלה לקצץ בתקציב הביטחון, וביוזמת הרמטכ"ל, החליט המטה הכללי, ביוני 1980, לפעול למען התרמת אנשי צבא הקבע לביטחון ישראל בשיעור של יום עבודה אחד בחודש. עניין התרומה לביטחון ישראל התרחב לכלל אזרחי המדינה, ובספטמבר 1980 הוקמה האגודה למען ביטחון ישראל (לבי"י) (להלן – האגודה), על פי החוק העותומני על האגודות. מטרת האגודה, כפי שנקבעו בתקנותיה, הן לסייע למערכת הביטחון למטרות חינוך, פיתוח וייצור אמצעי לחימה וכן לאימונים של חיילי צה"ל. האגודה מנהלת על ידי ועד ציבורי, שנתמנה על ידי ראש הממשלה.

לפי חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 42), התשמ"א–1980, יחיד שתרם לאגודה בשנת המס 1980 יהא זכאי לנכות מהכנסתו החייבת במס את סכום התרומות ובלבד שסכום הניכוי לא יעלה על 25% מההכנסה החייבת במס באותה שנה (נקבע הסדר לניכוי תרומות גדולות יותר בשנים הבאות). עוד קובע החוק האמור, כי אדם שתרם 200,000 ל"י או יותר למוסד שקבע שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יזכה במס שהוא חייב בו במחצית סכום התרומה, בגבולות 25% מההכנסה החייבת במס. בינואר 1981 קבע שר האוצר, באישור ועדת הכספים, את האגודה כמוסד לעניין זה.

כספי התרומות שנתקבלו הופקדו על ידי האגודה, או על ידי התורמים במישרין, בבנקים מסחריים בהשכונות שנפתחו לצורך זה. הבנקים המסחריים העבירו את הכספים לחשבון מרכזי בבנק ישראל, המנוהל על שם משרד הביטחון.

תרומת אנשי צבא הקבע נשארת בידי משרד הביטחון ולא נכללת בכספי התרומות שנתקבלו באמצעות האגודה. משרד הביטחון ייעד את ההכנסה מתרומת אנשי צבא הקבע, לפי אומדן בסך 510 מיליון ל"י, לתקציב הביטחון לשנת הכספים 1980.

מספטמבר 1980 עד סוף ינואר 1981 הצטברו בידי האגודה התחייבויות של תורמים בכ-400 מיליון ל"י; מזה נחקבלו והועברו לחשבון בבנק ישראל כ-230 מיליון ל"י.

בינואר 1981 העסיקה האגודה 19 עובדים במשרה מלאה, מהם ארבעה קצינים בדרגות אל"מ, סא"ל ורס"ג, ושבעה חיילים בשירות חובה. שמונה עובדים הושאלו לאגודה ממשרד הביטחון. שכר כל העובדים והוצאות ארגוניות ואחרות של האגודה נוקפים לחובת תחומי פעולה שונים בתקציב הביטחון.

בנובמבר 1980 הועיד משרד הביטחון סך 72.7 מיליון ל"י מכספי התרומות לפעולות חינוך בצה"ל: סך 42.2 מיליון ל"י לסידרת חינוך לחיילי פלוגות מבצעיות וסך 30.5 מיליון ל"י לכיסוי הוצאות הסעה לספורט ולפעולות חינוך*.

התקשרויות עם התעשייה האווירית

בחודשים מארס–נובמבר 1980, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) על התקשרויות עם התעשייה האווירית מהשנים 1977–1980, בהיקף של כ-7.5 מיליארד ל"י, במחירים שוטפים.

ציוד לחימה

בדצמבר 1977 נחתם הסכם בין משרד הביטחון לבין התעשייה האווירית (תע"א) בדבר ייצור והרכבה של ציוד לחימה (סדרה א'), שתע"א החלה לייצור עוד בשנים קודמות. אספקת סדרה א' הסתיימה באוקטובר 1980. בהמשך לסדרה א' החלה תע"א בשנת 1977 לייצר סדרה ב', שממנה הומין המשרד באותה שנה עשרות יחידות. במאי 1978 הומין המשרד בתע"א פיתוח של מערכות שנועדו לשפר את הציוד; הפיתוח טרם הסתיים.

* על פעולות חינוך בצה"ל ראה בדו"ח זה, עמ' 366.

בשנת 1978 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ההתקשרות של המשרד עם תע"א לייצור סדרה א' (ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 675). בחודשים מאי—נובמבר 1980, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה הזמנה שמסר המשרד לתע"א, לייצור מיכללים כחלפים לסדרה א'; את סדרי התשלומים לתע"א בעד ייצור סדרה ב' ואת ההתקשרות בין המשרד ותע"א בדבר פיתוח מערכות, שנועדו לשפר את הציוד.

ייצור מיכללים

בינואר 1977 מסר המשרד למפעל של תע"א הזמנה לאספקת 13 מיכללים, בכמויות שונות, כחלפים בעבור סדרה א'. בהזמנה נקבעו מחירי יחידה קבועים, על בסיס מחירי יולי 1976, וצמודים להתיקרות; הסכום הכולל של ההזמנה היה כ-12 מיליון ל"י. עד נובמבר 1979 סופקו רוב המיכללים; עד יוני 1980 הסתכמו התשלומים למפעל בכ-19 מיליון ל"י.

קביעת המחירים. הצעת המחיר שהגיש המפעל למשרד, באוקטובר 1976, נקבה סכומים כוללים לכל מיכלל. המשרד ביקש מהמפעל פירוט של המחירים, לרבות תחשיב של תשומות העבודה והחומרים הדרושים לייצור של כל פריט, ושל הרווח. על פי הוראות ההרכשה של המשרד דרוש לבסס את המחיר על פירוט כזה או על מחיר יבוא מחוץ לארץ, כאשר העבודה נמסרת במשא ומתן עם יצרן יחיד.

הפירוט לא נתקבל והמשרד החליט, בנובמבר 1976, למסור את ההזמנה על פי המחירים, שאמורים היו להיקבע בהסכם בין המשרד לבין תע"א בדבר ייצור סדרה א'. בהחלטת המשרד צוין, שקביעת המחירים בדרך זו נוגדת את הוראות ההרכשה אך היא נתקבלה לאחר שהחיל המומין הודיע, שעיכוב באספקת המיכללים עלול לגרום השנתת ציוד.

מחירים של שני מיכללים התבססו על מחירי יבוא מחו"ל ושל השאר — על המחירים שנקבעו לייצור אותם המיכללים בסדרה א'. המחירים לייצור סדרה א' הם לשנת 1973 ולפי תנאי ההצמדה שנקבעו יש להפחית ממרכיב העבודה 3% לשנה בגין התייעלות. מחירי ההזמנה של המיכללים נקבעו על בסיס מחירי יולי 1976 בלי להפחית 3% לשנה ממרכיב העבודה; על ידי כך גדל מחיר ההזמנה בכ-160,000 ל"י.

תשלומי התקדמות. בספטמבר 1977 אישר המשרד תשלום התקדמות בסך של כ-5.6 מיליון ל"י, כולל הפרשי הצמדה, בלי שקיבל מהמפעל הצהרה שבוצעה מחצית העבודה וכלי שבדק במפעל את התקדמות העבודה, כנדרש בתנאי ההזמנה ובהוראות ההרכשה של המשרד.

מועדי אספקה. על פי תנאי ההזמנה נועדה אספקת המיכללים להסתיים ביוני 1978, אולם עד אז סופקו מיכללים בהיקף כספי של כ-60% מן ההזמנה. לפי רישומי המפעל והמשרד נסתיימה האספקה בנובמבר 1979, אולם למעשה לא סופקו עד יוני 1980 מספר יחידות של אחד המיכללים, שמחירן בהזמנה כ-1 מיליון ל"י. בעקבות הביקורת ביקש המשרד מהמפעל להשלים את האספקה.

הפיגור באספקה אינו עולה בקנה אחד עם הדחיפות שיוחסה להזמנה, שהשפיעה על החלטת המשרד למסור את ההזמנה במחירים שלא נבדקו.

ייצור סדרה ב'

באפריל 1977 הודיע משרד הביטחון לתע"א על כוונתו להזמין סדרה ב', בהמשך רצוף לסדרה א', ותע"א נתבקשה לרכוש חומרים שזמן אספקתם ארוך; המשרד התחייב לממן את רכישת החומרים לפי התשלומים השוטפים שלה. תע"א החלה לייצר זווידים לסדרה ב' בשנת הכספים 1977. לוח זמנים לאספקה סוכם בין המשרד לבין תע"א בדצמבר 1979; בנובמבר 1980 החלה תע"א לספק יחידות מסדרה ב'.

עד סיום הביקורת לא נחתם הסכם לייצור ואספקה של סדרה ב'. המשרד מסר לתע"א, החל בשנת 1977, הזמנות חלקיות בשיטה של "זמן וחומרים", ועד סוף מארס 1980 שילם לתע"א על פיהן כ-2.2 מיליארד ל"י.

1. המשרד קיבל מתע"א כמה הצעות מחיר לייצור ואספקה של יחידות מסדרה ב', העיקרית שבהן מספטמבר 1978. כוונת המשרד הייתה לקבוע מחיר קבוע, שיתבסס בעיקר על עלויות הייצור של סדרה א', ועל כן החליט לבדוק את העלויות שהצטרבו בייצור סדרה א', לפי ספרי תע"א. רק

בדצמבר 1979 הוקם צוות, מורכב מנציגי המשרד ותע"א, שמתפקידו לסכם על דעת הצדדים את העלויות בפועל של סדרה א' ועל פיהן לקבוע מחיר קבוע לסדרה ב'. עד סיום הביקורת, בספטמבר 1980, לא סיים הצוות את עבודתו ולא הגיש דו"ח על תוצאות בדיקותיו.

ההזמנות החלקיות שמסר המשרד לתע"א הן שנתיות, וניקב בהן הסכום הכולל לשנת הכספים. צוין בהן, ששיטת ההתקשרות היא "זמן וחומרים" על פי הכללים שנקבעו להתקשרות כזו בהוראות ההרכשה של המשרד; כשיסוכם המחיר הקבוע יבטל המשרד את ההזמנות וכל התשלומים שבוצעו ייחשבו כתשלומי התקדמות על חשבון ביצוע ההזמנה. לפי תנאי ההזמנות היה על תע"א לנהל רישום נפרד של העלויות שיצטברו בייצור סדרה זו, ולכלול בדרישות התשלום את פירוט העלויות בציון הסימול הדרוש לאיתורן בספרי תע"א. הפירוט שבדרישות התשלום אמור לכלול בין היתר את מספר שעות העבודה שהושקעו, מוכפל במחיר שעת עבודה שאישר המשרד; לעלויות יתוסף רווח. עם זאת הוסכם, שהתשלומים יבוצעו בהתאם ללוח מימון שצירפה תע"א להצעת המחיר שלה, שבה פורטו הסכומים שישולמו במרוצת הזמן עבור רכישות של חומרים ואביזרים וכן עבור נושאי עבודה שונים, לפי התקדמות הייצור. הוסכם, שעד קביעת המחיר יאשר המשרד 85% מהסכום הנקוב בלוח — לעבודות אחד ממפעלי תע"א (להלן מפעל א') 75% בלבד — בתנאי שתע"א תוכיח שהיא צברה עלויות בהיקף המצדיק את תביעת המימון.

2. בדיקת תשלומי המימון שאושרו לנושאי העבודה השונים העלתה:

(א) בדרישות המימון ניקב סכום כולל לכל נושא, ללא הפירוט הדרוש. הבדיקה של המשרד רק וידאה שהסכום שיאושר לא יעלה בהיקפו על השיעור המוסכם מהסכומים שבלוח המימון. לא נבדק אם העלויות שצברה תע"א הצדיקו את התשלום.

(ב) דרישות המימון, שאושרו בעד רכישות של חומרים ואביזרים ובעד עבודות ייצור, כללו תוספת רווח בשיעורים שבהן נקבה תע"א בהצעת המחיר שהגיש. למשרד ושעלו בהרבה על השיעור המותר, לפי הוראות ההרכשה של המשרד, בהזמנות הנמסרות בשיטת "זמן וחומרים". דרישות המימון בעד עבודות ייצור התבססו על עלות שעת עבודה של תע"א בפועל, ולא על התעריף לשעת עבודה המוסכם בין המשרד לבין תע"א. העלות הייתה גבוהה מהתעריף המוסכם כיוון שכללה מרכיבים שאינם נוגעים להזמנות של המשרד. מחמת ההפרשים בין שיעורי הרווח, כמפורט לעיל, ובין העלות לשעת עבודה לבין התעריף המאושר, עלו, לפי חישובי הביקורת, סכומי המימון שאושרו על מה שהגיע לתע"א, עד סוף מארס 1980, בכ-200 מיליון ל"י, במחירים שוטפים. דרישות המימון שאישר המשרד כללו גם תשלומים בעד תשומות שהשקיעה תע"א בייצור יחידות, נוסף על אלה שהוזמנו.

(ג) לוח המימון כלל, בנפרד, סכומים שישולמו לתע"א בעד עבודות של מפעל א'. דרישות המימון שאושרו לא התבססו על פירוט של העלויות שהצטברו במפעל, כנדרש בתנאי ההזמנה, אלא על הסכומים שנקבעו בלוח המימון, והחל בספטמבר 1979 — על המיכללים שסיפק המפעל לחטיבת הייצור בתע"א ולפי המחיר שנקבע עבורם בהצעה של תע"א. עד ספטמבר 1979 אושר לעבודות המפעל, לפי דרישת תע"א, כל הסכום המהווה 75% מסכומי לוח המימון למפעל זה עד לאותו מועד, ובחודשים ינואר ופברואר 1980 אושרו דרישות תשלום נוספות לאותו מפעל בסכום כולל של כ-160 מיליון ל"י. תשלומים אלה אושרו למרות שהמשרד לא דרש מהמפעל להגביר את קצב הייצור המתוכנן. יתר על כן, דרישות המימון שאושרו כללו גם תוספת בשיעור של 12% שנועדה לפצות את המפעל על הקטנת קצב הייצור. המימון המוגבר מעבר למתוכנן מצד אחד, ותוספת של תשלום בגין פיצוי על הקטנת קצב הייצור מצד שני, אינם עולים בקנה אחד.

דרישת המימון מאפריל 1980, בגין אספקות של מפעל א' בחודשים אוקטובר 1979 עד מארס 1980, הסתכמה ב-86.9 מיליון ל"י והייתה מורכבת מסך 19.4 מיליון ל"י לפי מחירי ההזמנה, 58.3 מיליון ל"י הפרשי התייקרות, ו-9.2 מיליון ל"י תשואה להון חוזר. המשרד אישר את מלוא הסכום, אך זקף רק 12.9 מיליון ל"י למחירי ההזמנה; ואת כל היתרה, לרבות התשואה להון חוזר, זקף להפרשי הצמדה, כיוון שלפי הסביר המשרד התשואה להון חוזר לא הגיעה לתע"א לפי תנאי ההזמנה. הביקורת העירה, שאכן לא הגיעה לתע"א תשואה להון חוזר ועל כן לא היה נכון לאשר את מלוא הסכום שדרשה.

*

לאחר הנסיון שהצטבר בייצור סדרה א' ניתן היה להגיע לקביעת המחיר של סדרה ב', על כל מרכיביו, כדי לאפשר למשרד קבלת הציד במחיר "טוב" ולהגדיר מראש את האחריות של כל

אחד מהצדדים במסגרת הפרויקט. עד מועד הביקורת, כשלוש שנים לאחר תחילת הייצור, לא הסתיים המשא ומתן על המחיר. משהוסכם בין הצדדים על התקשרות לפי שיטת "זמן וחומרים" יכול היה משרד לעקוב אחר הצטברות עלויות הייצור בתע"א ולבדוק אותן באופן שוטף, אולם המשרד לא ניצל אפשרות זו; הוא לא עמד על קיום תנאי ההומנה ועל כך שיקבל בעוד מועד את הנתונים על עלויות הייצור. המימון השוטף, שאישר המשרד לתע"א במשך השנים, שחרג בהרבה מהסכומים שהיה עליו לאשר, לא המריץ את תע"א לסיים את המשא ומתן במועד סביר.

התמשכות תקופת הביניים, שבמהלכה מנסה המשרד את עלויות תע"א, נוטלת ממנה את התמריץ הדרוש להשיג התייעלות, שהיא אחד היתרונות של התקשרות לפי מחיר קבוע, והיא עלולה להביא לכך, שהמחיר שייקבע יהיה גבוה מדי. הרווח שנכלל במחיר הקבוע, כולל תוספת, שלא היה על המשרד לשאת בה בהתקשרות לפי שיטת "זמן וחומרים".

פיתוח מערכות

ביוני 1978 הוזמן המשרד מתע"א פיתוח של מערכות, שנועדו לשפר את הביצועים של הצידור. בפיתוח משתתפת חברה תעשייתית, כקבלן משנה של תע"א. לפי הצעה של תע"א מנובמבר 1979 יסתכמו עלויות הפיתוח של המערכות, לרבות הכנות ראשוניות לייצור, בכ"ס 1.3 מיליארד ל"י, ובאמצע 1982 תחל האספקה של הצידור, שיורכבו בו המערכות החדשות. עד סוף מארס 1980 שילם המשרד לתע"א על חשבון הפיתוח כ-300 מיליון ל"י, במחירים שוטפים.

ההתקשרות עם תע"א

1. על פי הדרישות הטכניות שפורטו באופיון של החל החז"מ, מסר המשרד לתע"א, החל ביוני 1978, הזמנות שנתיות לפיתוח המערכות, שהסתכמו, עד שנת הכספים 1980, בכ"ס 550 מיליון ל"י. התשלום נקבע לפי שיטת "זמן וחומרים", לפי כללים שפורטו בתוראות ההרכשה של המשרד ובתדריך שהוציא היועץ הכלכלי של המשרד, הכולל בין היתר תעריפים מאושרים לשעת עבודה בתע"א וכללי התחשבות עימה. על פי תנאי ההזמנות על תע"א להגיש למשרד כל חודש את דרישותיה למימון ההוצאות עם פירוט העלויות שהצטברו בנושאי העבודה השונים.

2. בפיתוח המערכות משתתפות כמה יחידות בתע"א והחברה התעשייתית. בנסיבות כאלה דרוש גורם שיתאם בין הגופים השונים ויפקח עליהם, ויהיה גם גורם מתאם בין המשרד ותע"א. המשרד לא דרש מראש מתע"א מינוי גורם כזה והעדרו הקשה על המשרד לקיים ניהול ופיקוח סדירים על התקדמות התכנית. בדיעבד דרש המשרד מתע"א להפעיל גורם מתאם, אך הדבר טרם נעשה.

3. בהזמנות נקבע, שהרווח בגין עבודה יהיה בשיעור 5% ובגין חומרים — 2%. עוד צוין בהזמנות, ששיעורי הרווח מאושרים על פי תוראות ההרכשה של המשרד ועל פי התדריך של היועץ הכלכלי. הביקורת העלתה, שעל פי התוראות והתדריך, הרווח המותר בהתקשרות מהסוג של ההתקשרות הנדונה, הוא 1% בלבד על עלות החומרים; ועל עלות העבודה שיעור הרווח אינו אחיד: 5% על מרכיב השכר בתעריף שעת עבודה ו-2% על המרכיבים האחרים. דרישות המימון שאושרו כללו רווח בשיעור של 2% על עלות החומרים; לגבי עלות עבודה נכלל רווח בשיעור של 5% ו-2% וגם תוספת לשעת עבודה, שהוגדרה כתשואה להון קבוע. אמנם לפי התדריך ניתן לשלם תוספת זו, אולם היא לא נכללה בהזמנות האמורות.

4. כשלושה חודשים לאחר תום שנות הכספים 1978 ו-1979 נתקבלו במשרד חשבוניות שנתיות מסכמות, שכללו פירוט של העלויות שצברה תע"א בעצמה, עבודות קבלני המשנה ורווח. כיוון שהתנאים הנוגעים לאופן חישוב התמורה לא הוגדרו בהזמנות ובהחלטות ובאופן חד משמעי, התגלעו חילוקי דעות בין הצדדים, הנוגעים בעיקר לשיעורי הרווח. עד סוף 1980 לא הסתיים המשא ומתן בנדון.

5. במועד הביקורת עוד לא סיים המשרד את הבדיקה של צבירת העלויות בספרי תע"א לשתי השנים. ביצוע הבדיקה זמן רב לאחר צבירת העלויות עלול לפגוע ביסודיות הבדיקה וביעילותה.

ההתקשרות עם החברה התעשייתית

מגעים עם החברה התעשייתית בדבר השתלבותה בפיתוח שהוזמן בתע"א החלו בשנת 1978. חברה זו החלה בפיתוח באותו תחום, ביוזמתה, עוד בשנת 1975, ובשנת 1978 השתתפה במימון הפיתוח

היחידה למחקר ופיתוח במערכת הביטחון. המשרד הסכים לרכוש מהחברה את הידע שצברה בעבר ולשלם לה בעד הוצאות הפיתוח מתחילתו. כדי להבטיח שהאחריות הטכנית לפיתוח ולתוצאותיו תחול במלואה על תע"א, עמד המשרד על כך, שההתקשרות תיעשה בין תע"א לבין החברה. עם זאת הוסכם שהתשלומים לחברה עד דצמבר 1977 יבוצעו על ידי המשרד ומינואר 1978 ואילך – על ידי תע"א.

1. המשרד קיבל מהחברה כמה דרישות תשלום בעד הפיתוח לגבי התקופה עד דצמבר 1977, והאחרונה באוגוסט 1979, שבה נדרש סכום כולל של 55.2 מיליון ל"י, בגין עלויות ורווח משוערכים למועד הדרישה. לפי בקשת המשרד בדקה תע"א את הדרישה והודיעה, שבהתבסס על הדוחות שקיבלה מהחברה, מספר שעות העבודה שפורטו בדרישה הוא סביר; עם זאת ציינה, שבדיקתה הייתה טכנית בלבד ולא נבדקו הרישומים בספרי החברה. במאי, בספטמבר ובדצמבר 1979 אישר המשרד לחברה שלושה תשלומים של 10 מיליון ל"י כל אחד כמיומן ביניים, בלי שערך בדיקה של צבירת העלויות לאימות דרישת החברה. רק באמצע 1980 החל המשרד לבדוק את העלויות ברישומי החברה בסיוע משרד של רואה חשבון ותוצאות הבדיקה הוגשו באוקטובר. במהלך הבדיקה של רואה החשבון התברר, שבשנת 1977 קיבלה החברה ממשרד התעשייה, המסחר והתיירות מענק בסך 2.1 מיליון ל"י, במסגרת מחקר ופיתוח שערכה באותו תחום, ולא הפחיתה את הסכום מהמחיר שדרשה. משרד הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה, שהסכום שיאשר לחברה יהיה נמוך מסכום תשלומי הביניים שבוצעו, ושבעתו לתבוע מהחברה החזר של תשלום היתר, שיכלול גם את המענק שקיבלה ממשרד התעשייה, המסחר והתיירות.

2. ביוני 1980 נחתם זכרון דברים בין תע"א לבין החברה המפרט את תנאי ההתקשרות ביניהן בתחולה למפרע מינואר 1978. הוסכם, שהתשלום לחברה ייעשה בשיטה של עלות בתוספת רווח בסכום קבוע וצמוד, שיתבסס על אומדן עלות שתגיש החברה ויאשר על ידי תע"א. עד סיום הביקורת – נובמבר 1980 – לא הוסכם על אומדן של העלות וגובה סכום הרווח הקבוע. בזכרון הדברים הוסכם גם, שלצורך אישור החשבוניות של החברה יבדוק המשרד את צבירת העלויות בספריה. מטעמים של סודיות מסחרית תבוצע הבדיקה על ידי המשרד ולא על ידי תע"א.

3. בהעדר סיכום על אומדן העלות וסכום הרווח, נעשו התשלומים של תע"א לחברה לפי חשבוניות שהגיש החברה המבוססות על שיטת "זמן וחומרים". בעד העבודות שביצעה בשנת 1978 דרשה החברה מתע"א, בדצמבר 1978, סך של 23.5 מיליון ל"י לכיסוי עלויותיה ורווח. בינואר 1979 אישרה תע"א לחברה מקדמה בסך 10.3 מיליון ל"י, סכום שבו העריכה את המגיע לחברה בעד שלב זה של העבודה. בעד התקופה מינואר 1979 עד אוגוסט 1980 שילמה תע"א לחברה כ־220 מיליון ל"י. עד סיום הביקורת, בנובמבר 1980, לא סיים המשרד את הבדיקה של צבירת העלויות בחברה.

4. התשלומים של תע"א לחברה נכללים בתביעות המימון שהיא מגישה למשרד בגין עבודותיה עבורה. בהתאם לתנאי ההזמנות כוללות תביעות המימון שמגישה תע"א בגין עבודות הפיתוח של החברה תוספת רווח של 2%. לפי הוראות ההרכשה של המשרד מגיע לתע"א רווח על תשלומים מסוג זה בשיעור 1% בלבד.

מטוסי הדרכה

באוקטובר 1980 נחתם הסכם בין משרד הביטחון ותע"א בדבר שיפוף מטוסי הדרכה והסבתם לדגם משופר; תחולת ההסכם מ־1.4.80. בחודשים ספטמבר–נובמבר 1980 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקשרות עם תע"א וביצועה.

החל בשנת 1974 נבחנו בחיל האוויר שתי חלופות לגבי מטוסי ההדרכה של החיל בשנות השמונים: לרכוש מטוסים חדשים בחוץ לארץ או לשפץ ולשפר את המטוסים ששימשו את החיל מראשית שנות השישים.

1. עוד לפני שהוחלט סופית על הבחירה, מסר המשרד לתע"א, במאסר 1977, מכתב כוונה והזמנות לביצוע עבודות פיתוח של דגם משופר. עד סוף מאסר 1979 הסתכמו הזמנות הפיתוח בסכום של 76.75 מיליון ל"י ושולמו על חשבון ביצוע ההזמנות כ־69 מיליון ל"י. באוגוסט 1979 אישר משרד הביטחון את תכנית השיפוף וההסבה לדגם משופר ובספטמבר 1979 הסכימו המשרד, תע"א וחיל האוויר, שעד ינואר 1980 יחתם הסכם בנדון בין המשרד ותע"א.

הזמנות הפיתוח שנמסרו לתע"א עד מארס 1980 הסתכמו בכ-236 מיליון ל"י, במחירים שוטפים. הזמנות הפיתוח נמסרו במחיר עלות, בתוספת רווח בסכום קבוע, צמוד למדדי התייקרות. תע"א הגישה חשבוניות על התשלומים והמשרד אישר אותן, לאחר השוואה לנתוני דו"ח מחשב, שהגישה תע"א, ללא בדיקה נוספת על ידי המשרד. ראש ענף תכנון תחזוקה במיפקדת חיל האוויר הודיע למשרד, באוגוסט 1979, שאין לחיל האוויר "כל יכולת לאימות וניתוח החשבוניות". בתיקי מנה"ר אין תיעור על בדיקת הרכב העלויות והבחנה בין עלויות שהמשרד מכיר בהן לבין עלויות שאינן מתייחסות להזמנות של המשרד.

2. בפברואר 1980, לאחר משא ומתן, הציג ראש מנה"ר לתע"א שתי אפשרויות לשיטת ההתקשרות: א. ביצוע התכנית במחירים קבועים, כפי שהופיעו בהצעה של תע"א מאוגוסט 1979, ללא בדיקה נוספת; ב. קביעת מחיר גג לגמר הפיתוח; מחיר גג עם תוספת רווח עידוד לקדם סדרה של 6-10 מטוסים; ויצור סדרתי במחיר קבוע.

באוגוסט 1980 הוסכם על התקשרות בתנאים הבאים:

- (א) מחיר הייצור הסדרתי יהיה מחיר גג עם רווח עידוד; עלות היעד ושיעור רווח היעד יהיו כפי שהציעה תע"א באוגוסט 1979. מחיר הגג לא יעלה על עלות היעד ביותר מ-10%.
- (ב) מרכיבי ההצעה יעודכנו למועד חתימת ההסכם.
- (ג) בעד עבודות הפיתוח שנותרו לביצוע ישולם מחיר קבוע, שיכלול תוספת של 50,000 שעות עבודה לעומת הצעת תע"א מאוגוסט 1979.
- (ד) המימון לתכנית ינתן החל בשנת הכספים 1980, לפי לוח סילוקין חודשי.

בדיקת ההסכם מאוקטובר 1980 העלתה:

1. אין תיעוד שהמשרד בדק את מרכיבי המחיר לפני שהסכים שהצעת המחירים של תע"א מאוגוסט 1979 תהיה מחיר יעד של הייצור הסדרתי. תוספת הרווח על עלות העבודה נקבעה בשיעור 12% ; בייצור ציוד בדיקה וציוד קרקע נקבעה תוספת של 13%, ללא הנמקה.
2. למחיר טרום הייצור ולעלות של אותו חלק מעבודות ההסבה המבוצעות באגף שיפוץ מטוסים הועמסה תוספת בגין "חיובים ישירים", המסתכמת בכ-50 מיליון ל"י. סבירות שיעור ההעמסה בפרויקט הזה לא נבדקה.
3. במגמה לעודד את הייצור להקטין את עלות הייצור הוסכם שהתסכון לעומת מחיר היעד שסוכם בחוזה, שיושג בעלויות, יחולק כדלקמן: חסכון עד 5% — 90% ממנו לתע"א והיתר למשרד; חסכון מ-5% עד 10% — 80% לתע"א והיתר למשרד; חסכון של 11% — 12% — 60% לתע"א ו-40% למשרד; חסכון של יותר מ-12% יחולק באופן שווה בין תע"א והמשרד. ההסכם קובע, שאם עלות הייצור בפועל תהיה גבוהה מעלות היעד המתוכננת, תשולם לייצרן העלות בפועל בתוספת רווח היעד אבל לא מעל מחיר הגג.
4. מרכיבי המחיר הוצמדו להתייקרויות, לפי מדדים מתאימים, והמועד הקובע לחישוב ההתייקרויות הוא החודש שנועד בלוח הסילוקין להגשת תביעת המימון ולא מועד רכישת החומרים — לגבי מרכיב החומרים, או החודש שבו בוצעה העבודה — לגבי מרכיב העבודה.

*

להתקשרות עם תע"א במחיר גג עם רווח עידוד, במקום שיטת החזר עלויות, כפי שהיה נהוג עד אז, עשויים להיות יתרונות; אך, כדי שהמחיר בחוזה יענה לדרישות של השיטה שעליה הוא מבוסס, היה על המשרד לבדוק את מרכיבי המחיר ואת סבירות כל התשלומים, ולא להסתמך על הצעת הייצור בלבד.

מטוסי סיור

בחודשים יולי ואוגוסט 1980 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרות מנה"ר עם תע"א בדבר רכישת מטוסי סיור.

1. במאסר 1977 בדק משרד הביטחון את הצעת תע"א למכור לו כמה מטוסים שקו ייצורם הופסק; תוכנו, שהמטוסים יוסבו לדגם יותר מתקדם. תמורת המטוסים, שאחד מהם היה משומש, דרשה תע"א כ-25.8 מיליון ל"י ובעד ההסבה — כ-29.37 מיליון ל"י. סך כל העסקה הסתכם אפוא, על פי הצעת תע"א, בכ-55 מיליון ל"י. תע"א לא הגישה פירוט של מרכיבי מחיר. ההסבה, אלא סכומים כוללים, והמשרד לא דרש תחשיב לביסוסם.

2. לפי אותה הצעה אמורה הייתה הסבת המטוסים להיעשות בזה אחר זה. תע"א התחייבה להרכיב במטוסים מנועים מהסוג שיורכב בדגם המתקדם ולכן הציעה, שעד להסבה יוטסו המטוסים במנועים של הדגם הקודם והמשרד ישלם לתע"א דמי חכירה בעד המנועים.

3. מאפריל 1977 עד ינואר 1980 מסר המשרד הזמנות לתע"א, במחיר קבוע, צמוד למדדים שנקבעו, בהיקף של כ-104 מיליון ל"י וכ-1 מיליון \$. ההזמנות מתייחסות לרכישת המטוסים והסבתם (כ-57 מיליון ל"י), להתקנות מיוחדות, ציוד קרקע, חלפים ועוד.

4. היועץ הכלכלי במנה"ר חיווה דעתו, בסוף מארס 1977, שכדאי לרכוש ולהסב את המטוסים — במקום לרכוש מיד מטוסים מהדגם המתקדם — רק אם מחיר המטוסים החדשים, לרבות מחיר ההסבה, יהיה נמוך ב-20% ממחיר מטוסים מהדגם המתקדם, ומחיר המטוס המשומש יהיה נמוך ממחיר מטוס מהדגם החדש ב-30%.

למעשה הסכים המשרד לשלם לתע"א, בעד המטוסים החדשים שיוסבו, מחיר שהיה נמוך רק ב-12.6% ממחיר מטוסים מהדגם המתקדם, ובעד המטוס המשומש — מחיר שהיה נמוך ב-24.7% ממחיר מטוס מהדגם המתקדם. בחישוב המחיר לא נכללו דמי החכירה שישולמו לתע"א בעד השימוש במנועים, שישמשו להטסת המטוסים עד לגמר ההסבה.

5. מועדי סיום ההסבה נקבעו מאוגוסט 1978 עד אוגוסט 1979. בספטמבר 1978 הודיעה תע"א, שהיא גמרה את עבודות ההסבה של המטוס הראשון והחלה בטיסות ניסוי. במהלך הטיסות התגלו תקלות ובשל חילוקי דעות שהיו בין תע"א וחיל האוויר בדבר טיב הביצועים של אחדות מן המערכות אישר חיל האוויר את שמישות המטוס וקלט אותו רק במאי 1979. המטוס נשאר בתע"א עד אוקטובר 1979 לביצוע שינויים שהחיל דרש; בגין השינויים נמסרה לתע"א הזמנה נפרדת.

על פי בקשת תע"א הסכים מנה"ר, באוקטובר 1979, שהמטוס השני ימסר להסבה רק בדצמבר 1979. על פי אומדן שנערך במנה"ר הייתה ההכרה באחריות לפיגור כרוכה בתשלום הפרשי התייקרויות בסכום של כ-45 מיליון ל"י. בינואר 1980 הוחלט בדיון בהשתתפות הנהלת תע"א, ראש מנה"ר ונציגי חיל האוויר, לדחות את מועדי האספקה של המטוסים. באפריל 1980 החליט ראש מנה"ר שהמשרד יכיר באחריותו לדחיית גמר ההסבה של מטוסים אלה בשבעה חודשים. לגבי מרכיב החומרים הוחלט, שישולם לתע"א על פי העלות שתהיה בפועל; להחלטה זו לא נמצאה הנמקה בתיק ההזמנה. על פי הערכת מנה"ר יתבטאו הפרשי התייקרויות בסכום של כ-33 מיליון ל"י.

באותו חודש הודיע ראש מנה"ר למנכ"ל תע"א, שמחיר ההסבה יובא לדיון מחדש אם יתברר שעבודות ההסבה הביאו הפסדים לתע"א. הודעה זאת אינה תואמת את העקרון שעמד מאחורי מסירת עבודות ההסבה במחיר קבוע. למעשה ישא המשרד במלוא הוצאות ההסבה ויקבל, באיחור רב לעומת המועד המתוכנן, מטוסים מוכנים במקום מטוסים מהדגם המתקדם.

המטוס השני נמסר להסבה באפריל 1980; בעת סיום הביקורת היה המועד הצפוי של גמר ההסבה ינואר 1981, דהיינו 23 חודש לאחר המועד שנקבע בהזמנה המקורית.

6. בכל מטוס מותקנים שני מנועים. בהזמנה המתייחסת לחכירת המנועים עד מועד הסבת המטוסים, נקבעו דמי חכירה בסכום של 36,000 ל"י לחודש לכל מטוס ועוד 1,400 ל"י לשעת טיסה של כל מנוע; המחירים הוצמדו לשער החליפין של ה-\$. לא נמצא תחשיב לביסוס דמי החכירה. בתנאי ההזמנה נקבע, שתע"א תנכה מהחשבוניות שהיא מגישה לחיל האוויר באופן שוטף, בעד אחזקת מטוסים, את אותו חלק מדמי החכירה המחושב על פי שעות טיסה. מתוך סכום של כ-3.5 מיליון ל"י, ששילם המשרד לתע"א כדמי חכירה והפרשי התייקרויות לתקופה של 20 חודש, היו כ-2.5 מיליון ל"י מחושבים לפי שעות טיסה. בעת הביקורת לא היה למנה"ר מידע על ניכוי הסכומים האלה. בעקבות הביקורת דרש המשרד מתע"א להחזיר את המגיע לו על פי תנאי ההזמנה.

ייצור והסבה של מיכללים

בפברואר 1977 נחתם הסכם בין משרד הניטחון לבין תע"א בדבר ייצור ואספקה של מערכת נשק, שתע"א החלה לייצרה שנים מספר לפני כן*. בהסכם נקבעו מחירים הצמודים להתייקרות לפי כללים שפורטו בו; עם זאת הוסכם, שלאחר אספקת כל היחידות שהוזמנו ייערך דיון מחדש על המחיר, ועל תע"א יהיה להחזיר למשרד את הרווח שיעלה על 16.5% ממחיר האספקה. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1979, על ההתקשרות לייצור מערכת הנשק וביצועה, נקבע, שהמחירים שאישר המשרד היו גבוהים, דבר שהבטיח לתע"א מלכתחילה את הרווח המירבי. כבר במאי 1979 הודיעה תע"א למשרד, שיגיע לו רווח עודף, העולה על הרווח המירבי שנקבע בהסכם; הרווח העודף מסתכם, במחירי אוקטובר 1978, בכ-100 מיליון ל"י.

הדיונים בין המשרד לבין תע"א בדבר סיכום ההתחשבות בגין ההסכם לא הסתיימו עד מועד הכנת דו"ח זה.

משרד הקים מינהלת פרוייקט לריכוז הפעולות הקשורות בפיתוח מערכת הנשק ובייצורה, שאחר מתפקידיה הוא לבדוק את החשבוניות של הייצור ולבקר את העלויות. על אחד המפעלים של תע"א (להלן המפעל), שהשתתף בייצור מערכת הנשק, הוטל לפי ההסכם לספק מיכללים מסוג אחד ומספר זה של מיכללים מסוג משופר, לפי לוח זמנים שיוסכם עליו. לאחר מסופקו המיכללים מהסוג הראשון החליט המשרד להסב אותם לסוג המשופר וביוני 1978 מסרה מינהלת הפרוייקט לתע"א הזמנה נפרדת, מחוץ להסכם, לעבודת ההסבה של המיכללים, במחיר של כ-51 מיליון ל"י, בתנאי הצמדה שפורטו בהזמנה. במועד הביקורת הייתה עבודת ההסבה בשלבי סיום.

בחודשים מארס ואפריל 1980 בדק משרד מבקר המדינה במינהלת הפרוייקט ובתע"א את תנאי ההזמנה של הסבת המיכללים; את ביצועה ואת רישום עלויות הייצור של הזמנה זו במפעל.

דיווח על עלויות שנצברו

1. כדי לקבוע את שיעור הרווח שהשיגה תע"א, ואת הסכום שעליה להחזיר למשרד, הותנה בהסכם, שעל תע"א להגיש דו"חות ביניים ודו"ח סופי עד סוף דצמבר 1979. בדו"חות הביניים אמור היה להיכלל פירוט של עלויות תע"א לתקופת הדו"ח, מלאי החומרים לסוף התקופה והתמורה שהתקבלה. הדו"ח הסופי אמור לפרט את עלויות החברה בכל אחת מהשנים; את מלאי החומרים, המוצרים המוגמרים והמוצרים בתהליך שיוצרו או נרכשו במסגרת ההסכם ולא סופקו; ואת התמורה שהתקבלה בכל אחת מהשנים.

2. עבודות ההסבה של המיכללים מהסוג הראשון, על פי ההזמנה מיולי 1978, נעשו במפעל בעת ובעונה אחת עם ייצור של מיכללים מהסוג המשופר במסגרת ההסכם. המפעל רשם במערכת התמחיר שלו את עלויות הייצור של מיכללים יחד עם עלויות ההסבה ולא ניתן להפריד ביניהן, וכתוצאה מכך נכללו בדו"חות שהמציאה תע"א למשרד על עבודות המפעל, עלויות נוספות, שאינן קשורות בביצוע הסכם הייצור. העלויות הנוספות כוללות את מרבית החומרים להסבה ואת עלות עבודת ההסבה של מספר מיכללים, שלא ניתן לבדוד את היקפן הכספי; וכן את העלות של מיכללים משני סוגים, שלא היו דרושים לביצוע ההסכם, בהיקף כספי של 900,000 ל"י משנת הכספים 1976 ו-700,000 ל"י משנות הכספים 1977 ו-1978. זקיפת העלויות הנוספות על העבודות שבמסגרת ההסכם עשויה להקטין את סכום ההחזר של תע"א למשרד בגין רווח עודף שהשיגה.

תע"א הסבירה למשרד מבקר המדינה, שכנגד זקיפת עלויות אלה היא לא כללה בדו"ח שלה את העלויות שנצברו במפעל בייצור במסגרת ההסכם לאחר 31.3.78. שיטת הקיוון שנקטה תע"א אינה תואמת את תנאי ההסכם ולא הביאה לייחוס נכון של העלויות. מינהלת הפרוייקט לא עמדה בעצמה על העיוות שבנתוני הדיווח ועל הדרך שנקטה תע"א לתיקונו.

3. ב-25.12.79 הגישה תע"א למינהלת הפרוייקט דו"ח כספי מסכם ליום 31.3.79. הנתונים שנכללו בדו"ח זה לגבי המפעל התייחסו רק לתקופה שעד יום 31.3.78, בגלל החלטת תע"א, כאמור לעיל, שלא לכלול את העלויות של אותו מפעל אחרי תאריך זה. הדו"ח לא כלל נתונים על המלאי שלא סופק, אולם על פי המסמכים של המפעל הייתה לו, באותו זמן, תוצרת בתהליך בשווי של 12.5 מיליון ל"י, במחירים שוטפים; סכום זה נכלל בעלויות.

* ממציא ביקורת על התקשרות זו הובאו בדו"ח שנתי 30, עמ' 685.

לדיווח על שווי המלאי נודעת חשיבות כיוון שעל פי ההסכם ייקבע הרווח הסופי שהשיגה תע"א לפי ההפרש בין התמורה שקיבלה לבין עלויותיה, לאחר ניכוי השווי של המלאי. כדי לאפשר את חישוב הרווח כראוי, יש אפוא להפחית מסכום העלות שנצברה את שווי המלאי ואת העלויות שאין להן שייכות לביצוע ההסכם.

4. בשנת הכספים 1978 עסק המפעל בעיקר בעבודות ההסבה שהוזמנו ביולי 1978. לפי חישובי הביקורת, שנעשו על בסיס נתונים של המפעל, השיג המפעל בעבודות אלה באותה שנה רווח בשיעור של 27% ממחיר המכירה. הרווח חושב לאחר שהמפעל הפחית באותה שנה 2.5 מיליון ל"י בגין הפרשה למלאי ללא תנועה, אם כי המלאי הצטבר בשנים קודמות; לפני ההפחתה הגיע שיעור הרווח ל-39%.

תשלום בעד מכס

לפי תנאי ההזמנה להסבת המיכללים כולל המחיר המוסכם את כל המסים וההיטלים שחלו על המיכלל ועל מרכיביו במועד הוצאת ההזמנה. לפי הסדר שנקבע בין משרד הביטחון לבין תע"א בפברואר 1979, ישלם המשרד לתע"א, בתחולה מאפריל 1978, עבור מכס ומס קנייה לפי שיעור אחיד של 4.3% מהמחיר פו"ב של החומרים המיובאים, ששימשו לביצוע הזמנותיו. בהסדר גם נקבע, שלגבי הזמנות שנמסרו לתע"א מאפריל עד דצמבר 1978, ושבמסגרתן גבתה תע"א תשלומי מכס, תיעשה התחשבות למפרע ויתוקן התשלום לפי השיעור האחיד שנקבע; תע"א המציא למשרד חיוב או זיכוי על ההפרשים שנוצרו בעקבות ההסדר החדש. בהתבסס על ההסדר הגישה תע"א למינהלת הפרוייקט, בפברואר 1979, חשבונית על סך של כ-766,400 ל"י בעד מכס בשיעור 4.3% ממחיר החומרים המיובאים שניקב בהזמנה, ולא הפחיתה את הסכום בגין מכס, שהיה כלול במחיר החומרים המיובאים שניקב בהזמנה, ושעבורם כבר שילם המשרד לפי חשבונית שהגישה תע"א באוגוסט 1978. בחשבונית מפברואר 1979 חושב המכס ממחיר ס"פ של החומרים, שכלל גם דמי טיפול והובלה בשיעור של 7.7%, שעליהם לא חל תשלום מכס. מינהלת הפרוייקט לא עמדה על הכפילות שבדרישת תע"א ורק בעקבות הביקורת חישבה תע"א מחדש את התשלום בעד המכס לפי מחיר פו"ב וזיכתה את מינהלת הפרוייקט בסך של כ-49,000 ל"י; אולם בעד תשלום המכס, שנכלל במחיר ההזמנה, לא נתקבל החזר.

תשלום התייקרות

דרישות התייקרות שנכללו במספר חשבוניות של תע"א, בעד מרכיב העבודה שבמחיר ההזמנה, אושרו על ידי מינהלת הפרוייקט אף על פי שלא חושבו נכונה: בחלק מהחשבוניות היה הסכום גבוה מהדרוש ובחלקן — נמוך יותר. בעקבות הביקורת ערכה תע"א מחדש את חישוב התייקרות ודרשה מהמשרד סכום נוסף של כ-177,000 ל"י.

*

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שאת רוב ההזמנות שנבדקו החלה תע"א לבצע לפני שנחתמו הסכמים בעלי תוקף מחייב, הקובעים במפורש את כל תנאי ההתקשרות. במועד סיום הביקורת עדיין לא נחתם הסכם לגבי הזמנה גדולה, שתע"א החלה לבצעה לפני כשלוש שנים.

בהעדר הסכמים מסר המשרד לתע"א הזמנות חלקיות, ברובן בתנאי החזר עלות ("זמן וחומרים"), וקבע הסדרים זמניים, שלפיהם הבטיח לתע"א תשלומי התקדמות שוטפים. המשרד מימן את עלויות תע"א באופן שוטף על בסיס תביעות מימון שהגישה לו. בהעדר נורמות לא הפעיל המשרד סדרי בקרה נאותים כדי להבטיח שהתשלומים שיאשר יתייחסו רק לעלויות הקשורות בהזמנותיו ויהיו מינימליים. המשא ומתן על סיכום התנאים, בכל אחת מהעסקאות, נמשך תקופה ארוכה ועקב המימון השוטף שניתן לתע"א ניטל ממנה התמריץ לסיימו; בקביעת תנאי ההתקשרות הייתה אפוא ידו של המשרד על התחתונה.